



La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays :

Manuel à l'intention des législateurs
et des responsables politiques



La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays :

Manuel à l'intention des législateurs
et des responsables politiques

Table des matières

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS	iv
INTRODUCTION	1
PARTIE I : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	
Chapitre 1 : Les Principes directeurs et la protection fondée sur les droits de l'homme.....	11
Chapitre 2 : Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats.....	23
PARTIE II : LA PROTECTION CONTRE LE DÉPLACEMENT	
Chapitre 3 : Les déplacements, les évacuations et les relocalisations.....	43
PARTIE III : LA PROTECTION PENDANT ET APRÈS LE DÉPLACEMENT	
Chapitre 4 : L'aide humanitaire	63
Chapitre 5 : Les droits relatifs au mouvement.....	81
Chapitre 6 : La vie familiale.....	93
Chapitre 7 : L'alimentation	105
Chapitre 8 : L'eau et l'assainissement.....	117
Chapitre 9 : L'abri de base et le logement convenable.....	129
Chapitre 10 : La santé.....	145
Chapitre 11 : La reconnaissance, la délivrance et le remplacement des documents...	157
Chapitre 12 : La propriété et les possessions.....	169
Chapitre 13 : L'emploi, les activités économiques et la protection sociale	189
Chapitre 14 : Les droits électoraux	205
Chapitre 15 : L'éducation	223
Chapitre 16 : Autres questions relatives à la réglementation	241
Annexe I : Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays	249
Annexe II : Index selon les Principes directeurs.....	259
Annexe III : Résumé des éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique.....	263
Annexe IV : Liste de lectures et de ressources complémentaires.....	269
LISTE DES ABRÉVIATIONS	273
INDEX	275

Avant-propos et remerciements

Le présent manuel est l'aboutissement de trois ans de recherches et de consultations que j'ai engagées peu après avoir été nommé au poste de Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays. La rédaction de cet ouvrage a été entreprise dans le cadre de mon mandat qui me prescrit de mener une action internationale coordonnée en vue d'améliorer la protection et le respect des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et notamment afin de poursuivre mes « efforts pour [...] favoriser la diffusion, la promotion et l'application [des Principes directeurs] ainsi que de soutenir les activités visant à promouvoir le renforcement des capacités et l'utilisation des Principes directeurs, de même que l'élaboration de lois et de politiques nationales » (Conseil des Droits de l'Homme, Résolution 6/32, paragraphe 7(c)). Le manuel part du constat qu'en vue de leur application concrète, les Principes directeurs, en tant que cadre normatif fondamental pour traiter la question du déplacement interne, requièrent des directives plus précises.

La rédaction de ce manuel a été supervisée par un groupe de pilotage au service d'agences de l'Organisation des Nations Unies et autres organisations internationales, organismes régionaux des Droits de l'homme et institutions académiques, dont : Simon Bagshaw (OCHA), Guillermo Bettocchi (UNHCR), Janelle Diller (OIT), Maria Teresa Dutli (Cheffe du service consultatif en droit international humanitaire du CICR), Lisa Jones (OCHA), Miloon Kothari (Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Susan Martin (Université de Georgetown), Barbara McCallin (Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil Norvégien pour les Réfugiés, IDMC), Manfred Nowak (Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme à l'Université de Vienne et Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) et Bahame Nyanduga (Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants et les personnes déplacées en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples).

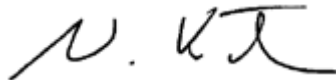
Le groupe de pilotage a défini des domaines-clés pouvant servir de guide aux autorités nationales. Les choix sont fondés sur une étude préalable des lois et politiques existantes sur le déplacement interne menée par Andrea Soelkner à l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme. Le groupe de pilotage a ensuite chargé des experts d'étudier chacun de ces domaines. Ces études ont été préparées par Camillo Boano et Roger Zetter, Anne Charbord, Shivani Chaudhry, David Fisher, Conor Foley et Barbara McCallin, Ambra Gobena, Jeremy Grace et Erin Mooney, Karen Gulick, Erin Mooney et Jessica Wyndham, J. Oloka-Onyango, W. Courtland Robinson, David Tajgman et Rhodri C. Williams. Leurs travaux ont servi de point de départ pour l'écriture de ce manuel et ont fourni des informations et analyses approfondies aux chercheurs et praticiens dans le domaine du déplacement interne. Ces études paraîtront prochainement dans une publication du Projet Brookings-Berne et de la Société américaine de droit international. Roberta Cohen, du Projet Brookings-Berne, a joué un rôle déterminant dans la réalisation de ce projet.

Le gouvernement autrichien a apporté son soutien aux réunions consultatives qui se sont tenues à Vienne en septembre 2006 et mai 2008 avec des praticiens expérimentés d'organisations internationales, des experts gouvernementaux de pays confrontés à la problématique du déplacement interne et des représentants de la société civile, permettant ainsi de s'assurer que le texte soit réaliste et au fait des pratiques récentes.

Ce manuel a pu être élaboré grâce au soutien financier apporté par les ministères des Affaires étrangères du Danemark, de la Finlande, du Luxembourg, de la Norvège et de la Suède, ainsi que par le département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le département fédéral des Affaires étrangères de la Suisse, le département du Développement international du Royaume-Uni, l'Agence américaine pour le Développement international et la Fondation Paul D. Schurgot.

Elizabeth Ferris et Khalid Koser ont rédigé certaines sections de l'ouvrage et Erin Williams s'est chargée de l'édition. Le Projet Brookings-Berne a apporté son soutien logistique durant la phase de développement.

Le manuel a été préparé par Rhodri C. Williams.



Walter Kälin

Représentant du Secrétaire Général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays



Introduction

Le présent manuel a été réalisé en vue de servir de guide aux autorités étatiques qui souhaitent élaborer et adopter des lois et des politiques internes traitant les situations de déplacement dans leur pays. Il offre des conseils sur la manière de formuler des lois et des politiques qui puissent répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (ci-après « PDI ») et garantir leurs droits. Ce faisant, le manuel s'appuie sur deux sources-clés¹ :

1. Les règles du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, telles qu'elles sont décrites dans les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays (ci-après « Principes directeurs ») (voir Annexe 1 pour le texte intégral).
2. Un corpus croissant de lois et de politiques concernant spécifiquement les PDI et qui sont déjà adoptées et mises en œuvre par les autorités de pays situés dans chaque région du monde.

Comme le soulignent les Principes directeurs, ce n'est pas à la communauté internationale, mais aux autorités nationales « qu'incombe 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 » (Principe 3(1)). Le manuel souhaite saluer les efforts déployés par les autorités nationales de nombreux pays pour assister et protéger les PDI. Il souhaite également mettre en évidence les normes qui sont les plus compatibles avec le droit international et encourager et aider ceux qui occupent des postes à responsabilité dans d'autres pays faisant face au problème du déplacement interne à entreprendre la tâche difficile mais néanmoins cruciale d'élaborer leurs propres normes de protection.

Afin de prévenir les situations pouvant entraîner des déplacements de personnes, de protéger les déplacés pendant leur déplacement et de trouver des solutions durables une fois la cause du déplacement disparue, il faut ni plus ni moins respecter les droits de l'homme et, dans des situations de conflit armé, respecter les règles de protection du droit international humanitaire. Il en résulte que, dans certaines situations, la protection des droits des PDI exige de recourir aux mêmes mesures que celles nécessaires pour protéger les droits de tous les citoyens, qu'ils soient déplacés ou non. Par exemple, un moyen fondamental de faire appliquer le droit à la liberté et à la sécurité de la personne est l'adoption d'une loi offrant une protection contre les arrestations ou les détentions arbitraires qui soit applicable à tous les citoyens, qu'ils soient déplacés ou non.

Cependant, dans de nombreux autres cas, le déplacement joue en défaveur des personnes se trouvant dans cette situation, en créant des obstacles physiques et administratifs à la réalisation de leurs droits que ne rencontrent pas les citoyens non déplacés. Par exemple, les personnes non déplacées ne sont pas obligées d'abandonner leur propriété, avec le risque que quelqu'un se l'approprie, ni forcées de trouver un abri. De même, la possibilité de jouir de leurs droits politiques est hors de portée des PDI dans des situations où elles n'ont la possibilité d'exercer leur droit de vote que dans leur lieu d'origine, où elles ne peuvent revenir sans courir de risque. Ce sont les complexités techniques et juridiques qu'implique la réponse apportée aux besoins de protection propres aux situations de déplacement qui sont au cœur de cet ouvrage.

1 En raison du caractère technique de ce manuel, l'acronyme PDI est utilisé dans tout le texte, même si son emploi tend à masquer le fait que ceux qui sont touchés par le déplacement restent des êtres humains ayant des besoins et des vulnérabilités spécifiques—un fait qui est mieux exprimé dans la notion complète de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Le présent manuel s'adresse aux décideurs politiques, aux ministères compétents, aux législateurs et aux groupes de la société civile concernés par le problème du déplacement interne. L'espoir est qu'il apporte une aide directe et concrète dans l'élaboration de normes juridiques prévenant les situations de déplacement interne, quand cela est possible, et en atténuant les effets sur la vie des PDI à travers le monde. Ce manuel pourra également être utile au Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'Homme des personnes déplacées (RSG) et à ses partenaires internationaux dans leurs efforts constants pour promouvoir des lois et des politiques efficaces qui préviennent, traitent et résolvent les situations de déplacement interne.

A. LE DÉPLACEMENT INTERNE ET SES CONSÉQUENCES

Aux fins des Principes directeurs, le terme « déplacement interne » décrit des situations dans lesquelles des personnes ou des groupes de personnes sont (1) forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, mais (2) qui restent à l'intérieur des frontières de leur pays.² Le second élément permet de les distinguer des réfugiés, qui sont aussi des déplacés involontaires, mais qui franchissent des frontières étatiques internationalement reconnues. Le déplacement interne est généralement la conséquence d'un conflit armé, d'une persécution, de situations de violence généralisée, de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et, plus récemment, de projets de développement d'envergure ou à grande échelle. Cependant, autant le problème que les réponses apportées ont pris une ampleur considérable au cours des deux dernières décennies.

2

Le déplacement peut avoir un effet dévastateur sur les PDI, ainsi que sur les autorités et les communautés locales qui les accueillent. L'acte même du déplacement viole fréquemment les droits de l'homme des personnes concernées. La perte subséquente de l'accès au foyer, à la terre, au moyen de subsistance, la perte des documents personnels, de membres de la famille et du réseau social peut également miner la capacité des PDI à revendiquer et jouir de tout un éventail de droits fondamentaux.³ Plus évident encore, les PDI deviennent immédiatement dépendantes des autres pour des besoins aussi élémentaires que le logement, l'eau et la nourriture. Dans le même temps, leur vulnérabilité peut être accentuée par des obstacles limitant leur accès aux soins médicaux, à l'éducation, à l'emploi et limitant leur participation aux activités économiques, politiques et électorales dans leur lieu de déplacement. Par ailleurs, plus la durée du déplacement est longue, plus le risque que les structures familiales et sociales se brisent augmente, ce qui rend les déplacés dépendants de l'aide extérieure et vulnérables à l'exploitation économique et sexuelle. A son tour, cette situation de dépendance réduit les chances de trouver des solutions durables et, une fois que les conditions politiques et sécuritaires ont changé et permettent la mise en place de telles solutions, de parvenir à une réintégration dans la société qui soit viable.

2 Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Introduction, paragraphe 2.

3 Erin Mooney, "The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern," *Refugee Survey Quarterly* 24, no. 3 (2005): p. 9-26.

B. LA RÉPONSE INTERNATIONALE ET LES PRINCIPES DIRECTEURS

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU a joué un rôle de facilitateur au cours des actions entreprises par les pays face aux situations de déplacement interne, par le biais de l'aide humanitaire apportée par ses agences spécialisées, mais également par le biais du recensement des règles du droit international qui régissent le comportement que tous les Etats doivent adopter face aux situations de déplacement.⁴ Le Dr. Francis Deng, premier RSG, a été nommé en 1992 avec pour mandat de compiler les normes internationales qui composent le cadre juridique traitant de la question du déplacement interne. Ce travail a abouti aux Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, présentés à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1998. Ces Principes sont conformes au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire. Ils réaffirment de manière plus détaillée les garanties applicables aux déplacés qui sont énoncées de manière implicite dans des clauses plus abstraites de ces corpus de règles.

Depuis leur adoption, les Principes directeurs ont été reconnus quasi unanimement comme étant le point de départ juridique pour traiter les cas de déplacement. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en septembre 2005 à New York à l'occasion du Sommet mondial, ont considéré que les Principes directeurs constituent un « cadre international important pour la protection des personnes déplacées », une adhésion réitérée à maintes reprises par l'Assemblée générale.⁵ Au niveau régional, le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs inclut un protocole obligeant les Etats signataires à promulguer une loi qui intègre les Principes directeurs dans leur cadre juridique.⁶ D'autres organisations régionales telles que l'Union africaine, l'Organisation des Etats américains et le Conseil de l'Europe ont enjoint leurs Etats membres à utiliser les Principes directeurs et à les incorporer dans leurs normes juridiques internes.⁷

En ce qui concerne la responsabilité des Etats touchés par le déplacement interne, les Principes directeurs s'appuient sur deux doctrines-clés :

1. La souveraineté confère aux autorités nationales non seulement le droit de mener librement leurs affaires, mais également le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide sans discrimination à leur population, y compris les personnes déplacées, en accord avec les dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire.⁸

4 Ces efforts ont été renforcés depuis 2006 avec la mise en place graduelle d'une réforme du système humanitaire avec trois composantes : (1) la création d'un Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), (2) un renforcement des coordinateurs résidents et humanitaires de l'ONU et (3) l'introduction de l'approche sectorielle en désignant des groupes sectoriels (« clusters ») et une agence chargée de diriger le « cluster » à la fois au niveau international et national et de devenir le fournisseur de dernier recours si aucune autre organisation n'est disponible dans une situation donnée afin d'entreprendre les actions nécessaires. Les « clusters » et les agences désignées sont les suivants : alimentation (UNICEF), eau et hygiène (UNICEF), santé (OMS), hébergement d'urgence pour les PDI lors de conflits (UNHCR), coordination des camps de PDI lors de conflits (UNHCR), protection des PDI lors de conflits (UNHCR), logistique (PAM), télécoms (OCHA/ UNICEF/ PAM), reconstruction rapide (PNUD) éducation (UNICEF).

5 Voir à ce sujet le Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1), paragraphe 132, ainsi que, par exemple, A/RES/62/153(2007), paragraphe 10 et A/HRC/RES/6/32 (2007), paragraphe 5.

6 Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, "Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées" (30 novembre 2006), Article 6.3. Voir (www.icglr.org/).

7 En 1999, la Commission de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), maintenant reconstituée sous le nom de l'Union africaine, a reconnu formellement les Principes directeurs et exprimé son appréciation sur ceux-ci. L'UA a adopté, le 23 Octobre 2009, la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) ayant force exécutoire. Voir également l'Organisation des Etats américains, Résolution de l'Assemblée générale 2277 (2007) et la Recommandation 6 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les personnes déplacées (2006).

8 Principes directeurs 3.1.

2. Tandis que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays conservent les droits dont dispose la population en général, le déplacement entraîne des vulnérabilités particulières pour ceux qui sont touchés par cette situation. C'est pourquoi, afin de s'assurer que les déplacés ne sont pas privés de leurs droits de l'homme, les Etats sont obligés de leur offrir des mesures de protection et d'assistance spéciales qui tiennent compte de leurs vulnérabilités, pour garantir qu'ils soient traités sur un pied d'égalité avec les citoyens non déplacés.⁹

Les Principes directeurs décrivent de façon détaillée les garanties qui devraient être mises à la disposition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays afin de prévenir les déplacements arbitraires, d'en atténuer les effets et d'y mettre fin le cas échéant. Ils couvrent toutes les phases du déplacement, y compris les mesures de protection contre les déplacements arbitraires, la protection au cours du déplacement et les droits applicables dans la phase qui suit le déplacement, quand le retour ou d'autres solutions durables deviennent possibles. En outre, les Principes directeurs présentent des normes relatives à l'octroi de l'aide humanitaire.

Les Principes directeurs se fondent sur des normes juridiques existantes des droits de l'homme et du droit humanitaire. Ils sont donc conformes à des règles déjà établies et, au lieu de créer de nouvelles obligations, ils clarifient la manière dont elles s'appliquent aux situations de déplacement interne.¹⁰ Cette approche a facilité une acceptation rapide de ces Principes sur le plan international, comme le montre leur application grandissante dans l'ordre juridique interne des pays touchés par la problématique du déplacement.

C. LA RÉPONSE NATIONALE ET RÉGIONALE : LOIS ET POLITIQUES

4

Parmi les signes les plus encourageants de l'acceptation des Principes directeurs relatifs au déplacement interne se trouvent l'examen, l'adoption et la mise en œuvre de nombreuses lois, règles et décrets se rapportant au phénomène du déplacement dans toutes les régions du monde. À ce jour, près de vingt pays ont promulgué des normes juridiques qui se fondent explicitement sur ces Principes, tandis que d'autres ont pris des mesures pour régler des questions spécifiques au problème du déplacement, en accord avec leurs obligations internationales sans toutefois faire nécessairement référence aux Principes directeurs.¹¹

Ces développements reflètent une prise de conscience grandissante du fait que la problématique du déplacement interne devrait être considérée au niveau national comme étant à la fois une question d'obligation légale et un sujet d'intérêt national. Cependant, la complexité des normes juridiques internationales reflétées dans les Principes et l'éventail des questions légales et politiques auquel elles s'appliquent sur le plan interne représentent des obstacles importants à l'exercice des responsabilités nationales. En joignant l'analyse juridique à des exemples de mise en pratique sur le plan national, ce manuel espère traiter ces obstacles et aider tous les Etats confrontés à un cas de déplacement interne à le résoudre d'une manière qui soit autant en accord avec leurs obligations internationales qu'avec les intérêts et aspirations des personnes déplacées.

9 Principes directeurs 1.1 et 4.

10 L'apport du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire fournissant le fondement juridique de chaque principe est décrit dans l'ouvrage de Walter Kälin *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008) (www.asil.org/pdfs/stlp.pdf).

11 Pour une compilation des normes juridiques nationales sur le déplacement interne, voir (www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx). Pour une base de données, voir (www.idpguidingprinciples.org).

D. PORTÉE DU PRÉSENT MANUEL

Le but principal du présent manuel est de servir de guide à tous ceux qui sont chargés de faire des recherches, d'élaborer et de commenter des lois et des politiques nationales ayant trait à la question du déplacement interne. La nécessité d'adopter un cadre normatif applicable aux cas de déplacement interne existe non seulement dans des pays en proie à une violence généralisée ou à un conflit armé, mais également dans les pays exposés à une situation de déplacement causée par une catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme, c'est-à-dire potentiellement tous les pays. C'est pourquoi les Etats devraient envisager de préparer des lois et politiques concernant les PDI même en l'absence d'un déplacement effectif.

Le manuel se concentre sur les déplacements de populations causés par un conflit armé et d'autres situations de violence, ainsi que par ceux qui sont induits par une catastrophe. Les déplacements et la relocalisation de personnes provoqués par des projets de développement requièrent généralement des réponses spécifiques qui diffèrent de celles qui sont mises en œuvre lors de ces situations humanitaires, bien qu'elles puissent également être la cause de souffrances humaines. C'est pourquoi le déplacement provoqué par le développement est mentionné lorsque cela est jugé opportun, mais ne fait pas partie des domaines traités dans cet ouvrage.

Le présent manuel suggère des orientations qui devront être appliquées en vertu du système juridique interne et des traditions législatives des pays où elles sont utilisées. Il devrait également apporter des conseils spécifiques sur les approches que les lois et les politiques peuvent adopter pour formuler des réponses à la question du déplacement interne tout en respectant les principes juridiques internationaux concernés. Le manuel aborde de façon exhaustive les besoins de protection spécifiques aux personnes déplacées qui surviennent au cours de toutes les phases du déplacement. Il va par conséquent au-delà des questions relatives à l'aide humanitaire durant la phase d'urgence du déplacement.

Le présent manuel est avant tout destiné à servir d'outil aux ministères qui s'occupent des situations de déplacement interne. Cependant, il pourra aussi aider les membres du Parlement ou les ministères chargés de mettre en œuvre des activités liées à ce sujet, et par-là même, aider à faciliter la mise en œuvre de lois et de principes sur le plan opérationnel. Par ailleurs, nombre des analyses et informations pourront aider ces acteurs dans leurs prises de décision et l'orientation de leurs actions.

E. COMMENT UTILISER CE MANUEL

Le but principal de ce manuel étant d'aider les personnes chargées de rédiger des lois et des politiques pour répondre aux situations de déplacement interne, l'essentiel de l'ouvrage se concentre sur un ensemble de questions-clés liées à la protection qui se posent dans les cas où le déplacement interne a déjà eu lieu. Ainsi, le chapitre 3 donne des conseils généraux sur les mesures pouvant être prises avant le déplacement afin de le prévenir ou l'atténuer, tandis que les « chapitres phares » dans la partie III du manuel (chapitres 4 à 16) se concentrent sur les mesures spécifiques à prendre pendant la période où les personnes sont déplacées afin de répondre aux besoins de protection et de faciliter des solutions durables qui pourraient mettre fin à leur déplacement.

Bien que le chapitre 5 sur les droits relatifs au mouvement des personnes est celui qui traite le plus directement de la mise au point de solutions durables, chacun des autres chapitres inclut d'importantes considérations sur cette question qu'il convient de prendre en compte.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Le présent manuel ne contient pas de modèle de loi ou de politique pour les personnes déplacées et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les traditions juridiques sont trop diverses pour autoriser un format qui rendrait compte de cette diversité. Deuxièmement, les lois et les politiques relatives aux déplacés internes devraient être rédigées de façon à traiter spécifiquement les problèmes auxquels font face les déplacés dans une situation donnée et se concentrer sur ces questions qui sont d'une importance particulière. Enfin, ces lois et ces politiques devraient être le résultat d'un processus d'analyse et d'évaluation qui implique toutes les parties prenantes et qui se fonde, *inter alia*, sur des consultations avec les personnes déplacées. Une telle approche est donc incompatible avec la simple copie d'un modèle.

En ce sens, ce manuel fonctionne comme une liste de contrôle et s'emploie à identifier les questions et les problèmes pertinents plutôt qu'il ne cherche à établir des listes qui énumèreraient les dispositions nécessaires. Cependant, chaque chapitre contient une liste des éléments minimaux essentiels de la réglementation nationale, c'est-à-dire une liste des points qui, au minimum et quelles que soient les ressources disponibles, devraient faire partie des lois et des politiques relatives au déplacement interne.¹² Ces listes sont résumées dans l'Annexe 3. Elles peuvent servir de point de départ pour les législateurs, mais dans quasiment tous les cas, il sera nécessaire d'aller au-delà, selon les besoins de chacun.

Ce manuel peut être utilisé de différentes façons :

- ▶ Pour les éléments essentiels et les conseils concernant les moyens de prévenir ou d'atténuer le déplacement dans le futur, voir la Partie II, chapitre 3.
- ▶ Pour les éléments essentiels et les conseils concernant les moyens de répondre à une crise de déplacement imminente ou en cours, les chapitres de la Partie III, pris dans leur totalité, couvrent les points les plus importants nécessitant des réglementations afin d'aider et protéger les personnes touchées.
- ▶ Pour les éléments essentiels et les conseils concernant les actions juridiques relatives aux questions de protection particulières dans le contexte d'un déplacement prolongé ou de recherche de solutions durables, les différents chapitres de la Partie III peuvent être consultés en détail.

Chacun des chapitres phares devrait être lu en rapport avec les chapitres 1 et 2, qui présentent des considérations générales sur les réponses nationales au déplacement interne, des considérations qui évoquent tous les sujets couverts dans la Partie III du manuel.

Les chapitres phares dans les Parties II et III du présent manuel sont organisés à peu près selon l'ordre des Principes directeurs. Afin d'offrir une vue d'ensemble plus complète de la manière dont les recommandations du manuel correspondent aux Principes directeurs, l'Annexe 2 propose un index résumant chaque clause des principes et mentionnant les chapitres où se trouvent d'éventuelles recommandations.

F. STRUCTURE DES CHAPITRES

Les treize chapitres centraux de la Partie III du manuel traitent des besoins de protection qui correspondent à des secteurs spécifiques de l'aide humanitaire (en particulier les chapitres 4 à 8) et à des catégories précises de droits de l'homme reconnus. Cependant, plusieurs de ces questions sont liées et le respect d'un certain

¹² La liste des éléments essentiels minimaux de la réglementation nationale pour les chapitres 1 et 2 se trouve à la fin du chapitre 2.

nombre de droits de l'homme est parfois une condition sine qua non pour la réalisation de beaucoup d'autres. Le meilleur exemple est sans doute la nécessité de posséder des papiers d'identité (chapitre 11), sans lesquels l'accès à l'éducation et la participation à la vie politique peuvent s'avérer irréalisables dans les situations de déplacement. Ces liens sont mis en évidence avec des renvois tout au long du texte.

La structure des chapitres centraux de la Partie II vise à faciliter une identification rapide des problèmes potentiels, ainsi que des réponses juridiques possibles. Chaque chapitre est composé des sous-sections suivantes :

- ▶ **Introduction** : Cette section identifie et décrit brièvement les clauses des Principes directeurs qui correspondent au thème du chapitre.
- ▶ **Bases légales** : Cette section résume les normes minimales fixées par le droit international pour traiter chaque thème, en citant les conventions et les normes internationales les plus importantes. Afin de limiter la longueur de cette section, seules les normes juridiques les plus importantes y sont référencées. Des informations plus détaillées se trouvent dans les annotations aux Principes directeurs.¹³
- ▶ **Cadre réglementaire** : Cette section décrit comment chaque thème est généralement réglementé au niveau national. Elle met en exergue les constantes ou les tendances concernant la façon dont les questions sont réglementées (par ex. en distinguant les questions qui comme les lois électorales, se trouvent généralement dans un seul code, des questions qui peuvent faire l'objet de plusieurs lois et règlements) et l'échelon gouvernemental responsable de cette réglementation (par ex. comment les compétences sont habituellement réparties entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux ou locaux).
- ▶ **Problèmes souvent rencontrés par les personnes déplacées** : Cette section présente les conséquences des situations de déplacement sur la protection des PDI en fonction du thème évoqué. Elle décrit à la fois les préoccupations générales et les risques particuliers auxquels sont confrontés les groupes vulnérables au sein des populations déplacées.
- ▶ **Liste de contrôle** : les problèmes devant être traités par les lois et les politiques internes : Cette liste passe en revue les objectifs-clés que les lois et les politiques sur le déplacement interne devraient se proposer d'atteindre pour chaque thème. Cette liste commence avec les éléments minimaux essentiels de la réglementation nationale qui représentent sans doute le cœur de ce que sont les obligations internationales d'un Etat ou qui sont nécessaires pour parvenir à une aide et une protection appropriées des personnes déplacées. Ces éléments devraient par conséquent être appliqués même dans les situations où les ressources ou la capacité ne sont pas disponibles pour mettre en œuvre d'autres mesures recommandées dans les chapitres.
- ▶ **Les éléments nécessaires de la réglementation nationale** : Cette section fournit des orientations plus détaillées concernant la manière d'atteindre les objectifs présentés dans la liste de contrôle. Ce faisant, elle fournit des recommandations pour les rédacteurs, ainsi que, lorsque cela est possible, des exemples de clauses adoptées dans des lois et des politiques internes et compatibles avec les droits de l'homme. Quand cela s'avère pertinent, cette section présente également des normes internationales et des conseils sur les lignes directrices axées sur les meilleures pratiques. Cette section

13 Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008).

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

est en grande partie structurée de façon chronologique, en commençant avec les points sur lesquels il faut se concentrer pendant la phase initiale ou la phase d'urgence du déplacement et en finissant avec des conseils concernant les moyens de faciliter la mise en place de solutions durables.

Afin de faciliter l'usage du présent manuel, on trouvera en annexe le texte complet des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (Annexe 1), un index reliant chacun des principes directeurs aux chapitres correspondants (Annexe 2), un résumé des éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique sur le déplacement interne (Annexe 3) et une liste de lectures et de ressources complémentaires (Annexe 4).

L'emploi d'exemples tirés de lois et de politiques existantes vise à permettre aux futurs rédacteurs de profiter de l'expérience d'un petit (mais grandissant) nombre de pays qui ont déjà cherché à résoudre les problèmes relativement méconnus et complexes soulevés par la réglementation du déplacement interne. Cependant, ces exemples doivent être pris avec précaution et les clauses présentées ne doivent pas être considérées comme étant des modèles qui peuvent être simplement copiés dans d'autres lois sans tenir compte du cadre juridique et du contexte politique et socio-économique du pays concerné. Elles représentent simplement une façon d'aborder un problème. De plus, l'inclusion de textes tirés de lois et de politiques sur le déplacement interne ne garantit pas que (1) la loi ou la politique en question, prise dans son ensemble, est compatible avec les Principes directeurs et en accord avec le droit international ; (2) la loi ou la politique en question a pleinement été mise en œuvre ou mise en œuvre de manière satisfaisante ; ou (3) la loi ou la politique est encore en vigueur sous la forme présentée.



PARTIE I

Il est conseillé de lire les **chapitres 1 et 2** en rapport avec chacun des chapitres des Parties II et III du manuel, car ils abordent un certain nombre de questions pertinentes pour tous. Le **chapitre 1** traite une série de questions transversales résultant des obligations fondamentales découlant du droit international des droits de l'homme, du droit humanitaire et des Principes directeurs. Le **chapitre 2** se concentre sur les facteurs auxquels il faut prêter attention sur le plan national afin de s'assurer que l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne favorisent une réponse nationale efficace au déplacement interne.

Considérations générales

Chapitre 1

Les Principes directeurs et la protection fondée sur les droits de l'homme

Un élément essentiel qui sous-tend les Principes directeurs est que l'obligation des Etats de protéger et d'aider les personnes déplacées est basée sur le droit international existant et, dans les situations de conflit armé, sur le droit international humanitaire.

Les droits de l'homme énoncent des normes de protection fondamentales dont chaque Etat est responsable envers tous ses citoyens et les personnes vivant sous sa juridiction. Ces obligations vont au-delà de la protection de la vie et de la sécurité physique et englobent des catégories bien établies et interdépendantes de droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels (y compris ceux mentionnés dans ce manuel). Les autorités nationales doivent respecter ces droits en n'interférant pas dans leur exercice, elles doivent les protéger en empêchant les violations prévisibles pouvant être commises par des personnes privées et elles doivent enfin les appliquer par le biais de mesures efficaces pouvant faciliter leur exercice. Dans les cas où les Etats manquent à leurs obligations, ils doivent apporter des solutions effectives pour réhabiliter les personnes défavorablement touchées, garantir que de telles violations ne se reproduiront pas et faire en sorte que les responsables répondent de leurs actes.

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.
[...]

En identifiant ces obligations juridiques et en clarifiant leur pertinence pour les PDI, les Principes directeurs soulignent le devoir et la responsabilité premiers qui incombent à tout Etat envers ses propres PDI et résidents habituels. En d'autres termes, s'occuper de la problématique du déplacement interne signifie appliquer dans un contexte national les règles internationales des droits de l'homme et du droit humanitaire à ceux qui se trouvent dans une situation vulnérable du fait de leur déplacement, mais qui ne perdent pas leurs droits pour autant. Ce principe de la responsabilité première des acteurs nationaux a un certain nombre d'implications pour les Etats, qui sont discutées ci-dessous.

A. DÉFINITION DES PERSONNES DÉPLACÉES INTERNES

Il n'existe pas de définition juridique de qui constitue une « personne déplacée interne » en droit international. La notion de déplacé interne, telles qu'elle est exposée dans l'introduction des Principes directeurs, est plus descriptive que normative et est destinée à attirer l'attention sur les caractéristiques des PDI qui les rendent vulnérables par nature.¹⁴ Cette notion a fini par faire autorité et est fréquemment utilisée au niveau international.

¹⁴ Ibid., pp. 2-3.

Introduction aux Principes directeurs

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.

Deux éléments sont décisifs dans l'identification d'une PDI : (1) le caractère coercitif ou involontaire du mouvement—c'est-à-dire un mouvement provoqué par un conflit armé, la violence, des catastrophes ou situations similaires, et (2) le fait qu'un tel mouvement a lieu à l'intérieur des frontières nationales. La deuxième condition doit être comprise au sens large. Elle fait référence au lieu où les personnes déplacées trouvent refuge, ce qui est aussi valable, par exemple, si les personnes déplacées doivent transiter par le territoire d'un pays voisin afin de pouvoir accéder à une zone sûre de leur propre pays. Certaines personnes partent à l'étranger et retournent (volontairement ou non) dans leur pays, mais ne peuvent pas regagner leur foyer, leur lieu d'origine ou leur lieu de résidence habituel pour les raisons mentionnées dans le paragraphe 2 des Principes directeurs. D'autres personnes partent volontairement dans une autre zone de leur pays, mais ne peuvent pas revenir chez elles à cause des événements qui se sont déroulés en leur absence et qui rendent leur retour impossible ou déraisonnable.

ÉTUDE DE CAS

La notion de personnes déplacées internes en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine et au Népal

Afin d'inclure les personnes qui ont transité par un pays voisin alors qu'elles fuyaient ou qui ont d'abord cherché refuge à l'étranger avant de retourner dans leur pays d'origine, certains pays ne font pas référence au fait de traverser la frontière, mais demandent simplement que les personnes déplacées soient « à l'intérieur du territoire »¹⁵ ou « vivant ailleurs dans le pays ». ¹⁶

Il est significatif que les Principes directeurs ne se réfèrent pas à la notion de citoyenneté, indiquant ainsi que les étrangers peuvent également être qualifiés de PDI. En revanche, la référence au « foyer ou lieu de résidence habituel » indique que leur présence dans le pays concerné ne peut pas être de nature temporaire, mais doit avoir atteint un degré de permanence. D'où les catégories suivantes de personnes pouvant être qualifiées de PDI :

- Les citoyens déplacés à l'intérieur du pays concerné
- Les anciens réfugiés qui sont revenus dans leur pays d'origine, mais qui sont dans l'incapacité de retourner dans leur ancien foyer ou de trouver une autre solution durable par le biais de l'intégration socio-économique dans une autre partie du pays
- Les personnes apatrides qui ont leur résidence habituelle dans le pays concerné
- Les citoyens d'un autre pays qui vivent là depuis longtemps (voire même depuis des générations) et qui ont largement perdu contact avec leur pays d'origine
- Les citoyens d'un autre pays qui ont leur résidence habituelle dans le pays concerné parce qu'ils ont été acceptés de façon permanente ou pour une période prolongée.

15 Loi de la République d'Azerbaïdjan sur le « statut des réfugiés et des personnes déplacées de force (personnes déplacées à l'intérieur du pays) » du 21 mai 1999, Article 1 ; Loi sur les réfugiés de Bosnie-Herzégovine et les personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine (1999), Article 4.

16 Politique nationale du Népal sur les personnes déplacées internes, 2063 (2007), Article 3 (a).

Cependant, les personnes déplacées internes qui ne sont pas des citoyens du pays concerné ne jouissent pas automatiquement des droits mentionnés dans les Principes directeurs, qui peuvent être spécifiquement réservés aux citoyens en vertu du droit international applicable, comme le droit de voter et de prendre part aux affaires gouvernementales et publiques. (Principe 22 (d)).

Les réfugiés déplacés dans leur pays de refuge ou d'asile restent des réfugiés, mais il serait approprié d'appliquer les Principes directeurs par analogie dans les cas où la législation relative aux réfugiés ne traite pas de leurs besoins en cas de déplacement. De manière similaire, les migrants dotés d'un permis à court terme ou en situation irrégulière demeurent des migrants, et bénéficient de moins de droits que ceux qui sont accordés à la population permanente du pays. Néanmoins, tant qu'ils n'ont pas quitté le pays concerné, leurs droits en tant que migrants doivent être respectés. Dans la mesure où ces droits ne concernent pas leurs besoins d'assistance humanitaire et de protection en relation avec leur déplacement, les Principes directeurs peuvent être appliqués par analogie.

B. LE DÉPLACEMENT INTERNE N'EST PAS UN STATUT LÉGAL : ENREGISTREMENT VS. DÉTERMINATION D'UN STATUT

Contrairement aux réfugiés, les personnes déplacées internes restent des citoyens ou des résidents habituels de leur pays et ont droit à une protection et à une aide sur cette seule base.¹⁷ Leur droit à une protection en vertu des droits énumérés dans les Principes directeurs et inclus dans les conventions pertinentes repose sur le fait qu'elles sont déplacées et ont par-là même des besoins spécifiques. Il ne repose pas sur le fait qu'elles sont enregistrées ou reconnues en tant que personnes déplacées internes. Les Etats ne devraient donc pas créer un système par lequel les personnes déplacées internes peuvent jouir de leurs droits uniquement après qu'un statut légal leur ait été accordé et qui pourrait aussi leur être refusé ou révoqué. Du point de vue du droit international, le déplacement est un état factuel qui entraîne certaines conséquences légales¹⁸ et, contrairement au droit des réfugiés,¹⁹ il n'y a rien de semblable à un « statut de personne déplacée » dont pourrait jouir un individu seulement après qu'il le lui a été accordé.

Néanmoins, il est souvent nécessaire d'être en mesure d'identifier qui sont les personnes déplacées. Dans de nombreux pays, l'enregistrement individuel a pour but d'identifier ces personnes. L'enregistrement de personnes déplacées peut être utile d'un point de vue administratif, voire nécessaire pour un certain nombre de raisons. En effet, de telles procédures donnent la possibilité aux autorités d'améliorer leur action en :

- établissant le nombre, le lieu et les caractéristiques démographiques clés des populations déplacées ;
 - empêchant l'accès frauduleux à une aide humanitaire déjà rare à des personnes qui n'en ont pas besoin ;
- et en

17 Les droits de personnes déplacées qui sont citoyens d'un autre pays doivent être respectés, mais leur portée pourrait être plus limitée que celle des droits des citoyens naturalisés, en vertu du droit international. Par exemple, les non-citoyens ne jouissent généralement pas du droit de vote lors des élections nationales.

18 Il en est de même pour d'autres instruments internationaux. Par exemple, la Convention des droits de l'enfant et la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ou Convention (IV) www.icrc.org) s'appliquent automatiquement aux personnes de moins de 18 ans et aux non-combattants sans créer un statut légal distinct pour les enfants ou pour les personnes civiles. Cela n'exclut pas la nécessité de déterminer si un individu en particulier remplit les critères pertinents.

19 En droit des réfugiés, l'octroi du statut de réfugié est nécessaire, car sans cela, les réfugiés ne seraient que des étrangers, sans droits spécifiques.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

- facilitant la délivrance de cartes d'identité temporaires pour remplacer les documents personnels perdus pendant la fuite (les procédures pour l'enregistrement des PDI sont exposées dans le chapitre 11).

Cependant, les procédures d'enregistrement devraient toujours être liées à un but spécifique et concret, ce qui signifie que les PDI ne devraient pas être enregistrées en tant que déplacés per se mais plutôt comme des personnes autorisées à recevoir des prestations spécifiques. Ainsi, il peut s'avérer nécessaire d'enregistrer les bénéficiaires de prestations telles que l'aide alimentaire, les soins médicaux, une dispense de frais d'écolage ou une autorisation de séjourner dans un camp. Au contraire, il n'est peut-être pas nécessaire d'enregistrer toutes les PDI qui ne dépendent pas d'une aide humanitaire. Ici, des alternatives à l'enregistrement, tels que le profilage des situations de déplacement, peuvent être envisagées. (voir chapitre 2, section C).

Pour les raisons susmentionnées, l'enregistrement ne devrait pas devenir une base pour créer une nouvelle catégorie légale de personnes disposant du statut de PDI. Néanmoins, certains Etats ont adopté des procédures en réponse au déplacement qui vont au-delà du simple enregistrement des PDI et ont inclus à la place des procédures de détermination de statut similaires à celles utilisées pour la reconnaissance des réfugiés. Les procédures d'enregistrement bureaucratique ou la création d'un statut légal de personne déplacée sont non seulement inutiles, mais elles soulèvent également d'importantes préoccupations concernant la protection, dont celles décrites ci-après :

- Si l'éligibilité à l'aide humanitaire dépend entièrement de la détermination du statut, cela peut conduire à des retards bureaucratiques dans la distribution de l'aide aux populations déplacées ayant des besoins humanitaires urgents parce qu'elles doivent attendre d'être officiellement reconnues comme étant des PDI.
- La définition que les Etats font des PDI ou son application dans la pratique peut avoir un sens plus étroit que les Principes directeurs. Elle peut par exemple exclure des personnes qui ont été déplacées par les actions militaires exécutées par certains groupes armés, mais pas par d'autres ou bien exclure les personnes victimes d'une catastrophe, mais pas d'un conflit. Il peut en résulter une inégalité de traitement de personnes ayant des besoins équivalents, les privant réellement de leurs droits conformément au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire.
- Si les PDI sont situées dans une zone isolée, elles peuvent se trouver dans l'incapacité de s'enregistrer et être ainsi déclarées inéligibles à toute assistance.
- Les PDI qui sont extrêmement marginalisées ou traumatisées par leur expérience peuvent vouloir éviter tout contact avec les autorités ou avoir des réticences à fournir des informations personnelles.
- Si des prestations qui vont au-delà de celles qui ont initialement été prévues dépendent du statut de déplacé, l'accès à ces prestations pourrait être arbitrairement refusé aux PDI dans les cas où ces dernières ne se seraient pas enregistrées à l'origine. Il se peut par exemple que les droits à la restitution de propriété soient disponibles uniquement pour les personnes qui s'étaient initialement enregistrées pour un statut de PDI en relation avec la distribution de nourriture.

Dans les cas où l'enregistrement de PDI et/ou la délivrance de « cartes de PDI » est jugé nécessaire d'un point de vue administratif, le nom ou toute autre caractéristique d'identification du détenteur devrait apparaître sur la carte afin d'éviter les abus ou la vente frauduleuse de la carte. La délivrance de cartes de PDI devrait se fonder sur des procédures rapides et facilitées qui incluent les caractéristiques suivantes :

- Le processus d'enregistrement devrait être non-discriminatoire, ouvert, juste et transparent, avec des critères clairs pour les demandes d'enregistrement ainsi que des détails sur les délais de décision;
- Les critères d'enregistrement ne devraient pas être plus restrictifs que les éléments décrits dans

les Principes directeurs et l'enregistrement ne devrait pas se limiter à des moments ou des endroits spécifiques. L'objectif est de s'assurer que tout autre déplacement interne (par exemple, un déplacement de communautés dans une autre partie du pays ou un deuxième déplacement de personnes qui ne peuvent pas être en sécurité dans le lieu où elles ont déjà été déplacées) puisse se faire sans devoir enclencher une nouvelle procédure ;

- Le processus de prise de décision devrait être rapide, notamment lorsque l'enregistrement est une condition préalable pour recevoir une aide, tout en fournissant toute latitude aux requérants pour démontrer leur éligibilité. De manière plus spécifique, toute preuve ou information pertinente apportée par le requérant devrait être prise en considération et les recours contre les décisions négatives devraient également être autorisés.

De manière générale, en se concentrant sur un processus d'enregistrement spécifique (comme l'identification des électeurs ou l'enregistrement pour une demande de logement, de nourriture, etc.) plutôt que sur la création d'un statut global de PDI, les autorités compétentes peuvent minimiser le risque que des personnes déplacées ayant de réels besoins puissent ne pas bénéficier de prestations.

ÉTUDE DE CAS

Combiner l'identification des électeurs avec l'enregistrement civique au Kosovo

Au Kosovo, le Programme des élections municipales de 2000 a inclus un programme national d'enregistrement civil qui a servi de base pour l'inscription sur les listes électorales. Selon le cadre électoral, seuls les « résidents habituels » pouvaient voter, pour autant qu'ils puissent prouver qu'ils résidaient bien au Kosovo au 1^{er} janvier 1998 (c'est-à-dire avant l'escalade des hostilités qui a culminé avec l'intervention des troupes de l'OTAN en 1999). Étant donné que de nombreux Kosovars avaient perdu leurs documents ou en avaient été dépouillés au cours du conflit et que nombre de dossiers municipaux avaient été perdus ou détruits, la réglementation régissant l'enregistrement civique a autorisé un large éventail de documents pour que les personnes puissent prouver leur éligibilité (y compris des factures ménagères, des cartes d'étudiants ou des cartes de membre de divers clubs et associations yougoslaves).

La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et l'OSCE ont mis en place une Commission conjointe pour l'enregistrement (Joint Registration Task Force) pour superviser l'enregistrement. Les personnes dépourvues de documents devaient remplir un questionnaire détaillé concernant leur demande d'éligibilité qui était alors envoyé à leur municipalité d'origine pour vérification. Face à l'augmentation du volume des demandes, la Commission a établi une division « enquêtes » initialement destinée à lutter contre la fraude à travers le contrôle aléatoire des inscriptions à l'Etat civil.²⁰ Comme le nombre de personnes sans papiers d'identité souhaitant s'enregistrer grandissait, la division des enquêtes est devenue le mécanisme principal pour les demandeurs ne pouvant pas être identifiés autrement. Elle fournissait une dernière occasion de faire vérifier leur statut. Au bout du compte, la division de contrôle et celle des enquêtes ont géré plus de 113'000 cas dont une grande majorité a été approuvée.²¹

20 OSCE Inquiry Division, "Final report," (octobre 2000), p.3 non publié.

21 Ibid.

C. LA NON-DISCRIMINATION ET L'ÉGALITÉ VIS-À-VIS DES CITOYENS NON DÉPLACÉS

Les droits des PDI découlent du fait qu'elles restent dans leur propre pays. Comment leurs droits doivent-ils être définis par rapport aux droits des citoyens non déplacés ? Comme décrit auparavant les PDI présentent des vulnérabilités qui sont le résultat direct de leur déplacement. Si l'État ne répond pas à ces vulnérabilités par le biais de mesures concrètes prenant la forme d'une protection et d'une aide spécifique, cela pourrait conduire à des situations dans lesquelles les PDI seraient discriminées par rapports aux autres citoyens. La non-discrimination et l'égalité devant la loi font partie des droits les plus importants dans les cas de déplacement interne.

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 font 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. [...]

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 feront l'objet d'aucune discrimination en raison de leur déplacement [...].

16

La discrimination envers les PDI est évidente dans les cas où les lois, les politiques ou les pratiques officielles font une distinction explicite entre les PDI et les autres personnes en leur accordant un traitement moins favorable. Dans certains cas la discrimination reflète des suppositions que les déplacés sympathisent avec une faction armée en particulier. Dans d'autres cas elle reflète des idées préconçues sur l'issue du déplacement interne. Par exemple, les PDI peuvent ne pas être autorisées à entreprendre des démarches qui pourraient les mener à s'intégrer sur le plan local ou à rendre leur retour dans leurs foyers moins probable.

Cependant, la discrimination peut également être le fruit de situations dans lesquelles les lois ou les politiques, qui ne posent pas de problèmes dans des conditions normales, font porter un fardeau excessif aux PDI et restreignent l'exercice de leurs droits. De tels problèmes peuvent surgir par exemple lorsque des règles continuent de s'appliquer et lient le plein exercice de certains droits (comme le droit de vote et l'inscription à l'école) à l'enregistrement d'une résidence dans un lieu précis. De telles règles sont le plus souvent d'ordre administratif et pratique, mais elles peuvent accentuer la vulnérabilité des PDI quand elles ne prévoient pas les situations de déplacement en incluant des exceptions ou des mesures spéciales qui permettent aux PDI d'enregistrer facilement leur lieu de résidence ou d'être exemptés de ce type de conditions. Même si ces formes de traitement différentiel ne sont pas du tout intentionnelles, elles doivent être réglementées afin d'éviter des discriminations contre les personnes touchées.

À plus large échelle, le principe d'égalité de traitement est l'un des points fondamentaux de la manière dont les Principes directeurs abordent la problématique du déplacement interne. Cette approche se fonde sur l'observation que les situations de déplacement débouchent invariablement sur des vulnérabilités et des dommages spécifiques et graves pour les personnes qui en sont les victimes, comme la perte d'un foyer, de leurs moyens de subsistance

et du réseau social. Il en résulte que, afin de mettre les PDI sur le même pied d'égalité que la population non déplacée, l'Etat devrait fournir des mesures d'aide et de protection spécifiques et ciblées, dont la nature et la portée correspondent aux besoins et vulnérabilités provoqués par le déplacement. Cette approche est soutenue par de nombreuses règles du droit international des droits de l'homme qui prescrivent des mesures concrètes ou spéciales en faveur des groupes vulnérables.²² Bien que de telles mesures se soldent par un traitement différentiel, elles ne sont pas perçues comme étant discriminatoires. Elles sont requises par le principe de base voulant que ce qui est différent doit être traité différemment, pour autant que ces mesures répondent à des vulnérabilités réelles et qu'elles ne durent pas plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour les traiter.

Les actes discriminatoires peuvent également se produire contre les communautés non déplacées. Par exemple, lorsque la protection et l'aide fournies aux PDI donnent à ces dernières un niveau de confort qui est visiblement plus élevé que celui des communautés alentour qui ont des besoins similaires, voire plus grands. Les populations qui accueillent les PDI en paient souvent le prix fort et devraient être consultées sur les mesures proposées pour aider les déplacés, afin de faire en sorte que ces dispositions profitent à toutes les personnes concernées. Par exemple, quand les PDI sont temporairement hébergées dans des bâtiments publics importants tels que des écoles, des concertations avec les communautés d'accueils peuvent faciliter la reprise des cours en fournissant un abri selon un ordre de priorité établi. Dans de telles situations, au lieu de se concentrer uniquement sur les PDI, les autorités compétentes devraient penser à s'occuper des besoins des communautés touchées par le déplacement, c'est-à-dire non seulement les PDI, mais également les communautés qui les accueillent et celles recevant les PDI qui reviennent dans leurs foyers ou qui sont relocalisées, dans la mesure où ces besoins sont une conséquence du mouvement forcé.

D. LA NON-DISCRIMINATION AU SEIN DES POPULATIONS DÉPLACÉES ET LA PROTECTION DES GROUPES VULNÉRABLES

Les mêmes principes de non-discrimination qui régissent la manière dont l'Etat traite la situation des PDI par rapport aux populations non déplacées s'appliquent également au sein des populations déplacées. Les populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont fréquemment d'origines diverses et il est important de faire en sorte qu'aucun groupe ne reçoive arbitrairement un traitement plus défavorable que les autres. Les facteurs qui peuvent donner cours à un traitement différentiel au sein des populations déplacées comprennent :

- La cause du déplacement : dans les situations où le déplacement a été provoqué par de multiples facteurs, il est nécessaire de s'assurer que les vulnérabilités et les risques particuliers auxquels chaque groupe doit faire face sont compris et que tous reçoivent un traitement égal. Par exemple, quand un conflit armé et une catastrophe naturelle ont mené à des vagues de déplacements parallèles, il est essentiel de faire en sorte que les personnes déplacées en raison du conflit ne reçoivent pas un traitement moins favorable au motif entre autres qu'elles sont soupçonnées de soutenir un mouvement d'insurrection.
- Le lieu du déplacement : les populations de PDI qui sont concentrées dans des structures d'abri collectif comme des camps peuvent être avantagées par une meilleure accessibilité. La diffusion de l'information, les consultations et la distribution de l'aide humanitaire sont simplement plus faciles dans de tels lieux. Cependant, lorsqu'un nombre important de groupes de PDI vivent de façon

22 Voir CEDR, Articles 1(4) et 2(2) ; CEDEF, Article 4 ; OIT, Convention 111 (1958) sur la discrimination, Article 5 ; Principes de Limbourg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1986), paragraphe 39.

dispersée parmi la population, ils devraient avoir droit à un niveau de protection et d'aide à la hauteur de leurs besoins spécifiques.

- Une vulnérabilité inhérente : au sein des populations de PDI, certains groupes sont par nature plus vulnérables que d'autres aux risques que constituent les situations de déplacement. Cela signifie qu'il est nécessaire d'identifier ces groupes et de prendre des mesures pour faire face à leur vulnérabilité.

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, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le statut juridique ou social, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance ou tout autre critère similaire.
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 chef 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.

L'attention aux besoins particuliers des groupes qui sont vulnérables par nature devrait être une priorité absolue dans n'importe quelle situation de déplacement. Contrairement aux autres groupes touchés par des facteurs qui pourraient conduire à des discriminations, il est fort probable que toutes les populations de personnes déplacées comportent des groupes vulnérables par nature. Parmi les groupes qui soulèvent le plus de préoccupations se trouvent :

18

- Les parents célibataires, notamment les femmes chefs de famille ;
- les femmes seules ;
- les mineurs, en particulier lorsqu'ils ne sont pas accompagnés ;
- les personnes âgées, en particulier lorsqu'elles ne sont pas accompagnées ou qu'elles n'ont pas le soutien de leur famille ;
- les personnes souffrant d'une incapacité, d'une maladie chronique ou vivant avec le VIH/sida ;
- les personnes traumatisées ;
- les femmes enceintes ou allaitant leur enfant ;
- les membres d'une minorité ethnique ou religieuse ;
- les peuples indigènes.

Les femmes et les enfants constituent la majorité écrasante des populations de PDI à travers le monde, mais il est fréquent qu'ils en représentent également les éléments les plus vulnérables. Les femmes sont souvent confrontées à la discrimination et sont fortement vulnérables à la violence et à l'exploitation sexuelle (voir section E ci-après). Les enfants déplacés, eux, ont à faire face à la menace directe de l'exploitation sexuelle, à l'exploitation économique et au recrutement forcé, ainsi qu'au risque que comporte sur le long terme l'interruption de leur scolarité et l'effondrement des structures sociales visant à les protéger et à favoriser leur développement.

Les personnes souffrant d'une incapacité, d'une maladie chronique ou vivant avec le VIH/sida, ainsi que les femmes enceintes ou allaitant leur enfant et les personnes âgées, ont souvent des besoins particuliers en ce qui concerne la nourriture, la consommation d'eau et les soins médicaux. Elles ne sont parfois pas en mesure de se déplacer pour rejoindre des lieux plus sûrs ou pour utiliser les équipements mis à leur disposition (cuisines, sanitaires, lavage). Les personnes ayant subi un traumatisme n'ont peut-être pas la capacité de relever les défis

que représente la vie dans les lieux de déplacement à moins qu'elles suivent un traitement adéquat. Enfin, certains membres de minorités ethniques ou religieuses et les peuples indigènes ne parlent que des langues minoritaires ou peuvent être victimes de discrimination de la part de la communauté d'accueil et des autres PDI. Ces groupes sont plus exposés au risque d'appauvrissement et à la dépendance dans des situations où un déplacement prolongé entraîne la dissolution des structures sociales traditionnelles et de leurs règles, ainsi que la perte des moyens de subsistance.

E. L'ÉGALITÉ DES SEXES/GENRES ET LES SITUATIONS DE DÉPLACEMENT

Les lois et les politiques élaborées en vue de protéger et d'aider les personnes déplacées doivent prendre en compte les vulnérabilités propres au sexe/genre. Dans de nombreuses situations, tant la sécurité physique des hommes que celle des femmes est un sujet de préoccupation mais souvent pour des raisons différentes. Les femmes sont exposées aux agressions sexuelles et aux viols pendant et après le déplacement. Elles sont trop souvent confrontées à la violence sexuelle dans les camps, qui sont fréquemment surpeuplés et peu sûrs. De plus, les cas de violence domestique sont souvent plus nombreux pendant les périodes de déplacement. Dans les camps ou les logements temporaires, les femmes et les enfants peuvent subir des violences physiques de la part des membres masculins de la famille, du fait des tensions, du sentiment d'insécurité face à l'avenir et de l'effondrement des règles et sanctions traditionnelles. La compréhension des vulnérabilités qui sont propres aux personnes de sexe féminin est un premier pas essentiel vers la protection des femmes déplacées. Bien que les femmes et les filles constituent la grande majorité des victimes dans les cas rapportés de violence sexuelle, il est également important de prendre en compte les vulnérabilités des jeunes hommes, qui peuvent également subir des violences sexuelles et qui sont la cible privilégiée du recrutement forcé par des milices. La manière dont les autorités répondent aux rapports faisant état d'actes de violence sexuelle ou de violences à l'égard des femmes peut être un facteur de dissuasion ou peut au contraire encourager la poursuite des violences.

19

Le genre devrait également être pris en compte lors de la création d'un système pour l'octroi de l'aide humanitaire telle que la nourriture, les soins médicaux, etc. (voir chapitre 4 et chapitres 7 à 10). L'enregistrement des personnes déplacées pour des prestations telles que la nourriture est souvent effectué par les représentants masculins de la famille et l'aide, les biens et les services leur sont octroyés en supposant qu'ils en feront bénéficier leur famille. Cela signifie que les femmes chefs de famille peuvent rencontrer des difficultés pour recevoir l'aide. L'expérience montre également que l'aide distribuée aux hommes ne parvient pas toujours à la famille. En fait, de nombreuses organisations humanitaires choisissent de donner la nourriture et les autres formes d'aide aux femmes qui vont plus sûrement faire en sorte que leur famille, notamment les groupes vulnérables tels que les enfants et les personnes âgées, soient nourris. Dans certains cas, la distribution de nourriture est utilisée comme moyen de forcer les femmes bénéficiaires à avoir des rapports sexuels. Quand la nourriture et les autres formes d'aide sont inadéquates, les femmes sortent du camp toutes seules afin de trouver de la nourriture ou un revenu et sont encore plus vulnérables à la violence perpétrée par les milices locales, la police ou les forces militaires.

Les soins de santé en matière de reproduction peuvent être insuffisamment adaptés aux besoins des femmes. L'importance d'avoir accès aux soins obstétricaux et gynécologiques est en effet fréquemment sous-estimée, notamment pour les femmes enceintes, qui allaitent ou qui viennent d'accoucher.

Les hommes et les femmes déplacés rencontrent souvent des obstacles lorsqu'ils essaient d'accéder au marché local du travail (voir chapitre 13). Aussi bien les femmes que les hommes peuvent éprouver des difficultés à

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

trouver un travail convenable, notamment quand les sources de revenu traditionnelles sont détruites. Dans les zones urbaines, les femmes ont plus facilement accès au marché informel en tant qu'employées domestiques ce qui peut influencer la manière dont les rôles sont redistribués au sein de la famille.

Dans les situations où il est socialement inacceptable que les femmes travaillent hors de chez elles, celles qui assument le rôle de chef de famille n'ont parfois pas les moyens de faire vivre leur famille et peuvent se trouver dans une situation particulièrement vulnérable.

Les solutions aux problèmes qu'entraînent les situations de déplacement devraient être basées sur le consentement libre et en connaissance de cause de toutes les PDI, mais il arrive souvent que les décisions soient prises par l'homme chef de famille, même quand il existe une différence de points de vue au sein de la famille. Par ailleurs, pour ceux qui retournent dans leur communauté d'origine, le règlement des différends concernant la terre et les propriétés dépend encore fortement du genre de la personne qui en réclame la possession, et les femmes qui ont perdu leur mari sont particulièrement vulnérables à la discrimination (voir chapitre 12). Selon le système de propriété foncière, les actes de propriété peuvent être délivrés au nom du chef de famille masculin, ce qui rend difficile pour les veuves ou les orphelins de revendiquer leur terre et leur propriété traditionnelle. De même, les systèmes coutumiers limitent les droits à l'héritage et à l'usufruit pour les femmes.

Principe 4

[...]

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 chef 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.

Principe 7

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

[...]

- d) Les autorités compétentes s'efforceront d'associer les personnes concernées, en particulier les femmes, à la planification et à la gestion de leur réinstallation;

Principe 18

[...]

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

Principe 19

[...]

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.

Principe 20

[...]

3. Les femmes et les hommes pourront demander de tels documents sur un pied d'égalité et auront le droit de se les faire délivrer à leur propre nom.

Principe 23

[...]

3. Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine et égale participation des femmes et des filles dans le cadre des 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.

Lors de la révision des lois et des politiques relatives aux PDI il est important de garder à l'esprit les différences existant entre les hommes et les femmes dans les situations de déplacement, afin de s'assurer que ces dernières ne conduisent pas—intentionnellement ou non—à des traitements discriminatoires. Il est parfois arrivé que le degré de discrimination contre les femmes présent dans les lois soit uniquement reconnu dans des situations de déplacement à large échelle. L'établissement de mécanismes permettant de signaler ce type de discriminations et de prendre des mesures afin de remédier à l'impact discriminatoire des lois et des politiques, peut profiter non seulement aux personnes déplacées, mais également à la population dans son ensemble.

Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats

Tel que décrit dans le Principe directeur 3, c'est aux autorités nationales qu'incombe avant tout la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées. Qu'est-il attendu des gouvernements pour qu'ils remplissent entièrement cette obligation ? Pour les aider, le Projet sur les déplacements internes mené par l'Institut Brookings et l'Université de Berne (Projet Brookings–Berne) a développé en 2005 un Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats qui leur donne des points de référence pour faire face à la problématique du déplacement interne.²³ Ce cadre comprend douze domaines-clés dans lesquels les Etats peuvent agir pour limiter et résoudre des situations de déplacement. Cette section du manuel développe chacun de ces domaines en fournissant des conseils spécifiques et pertinents pour l'élaboration de lois et de politiques.

A. LA PRÉVENTION

L'une des actions primordiales que peuvent entreprendre les Etats pour exercer leur responsabilité face au déplacement interne est la mise en place de mesures pour l'éviter. Il conviendrait de se concentrer à la fois sur des mesures permettant d'éviter des déplacements inutiles et, quand le déplacement est inévitable, sur les mesures à prendre pour en limiter les effets néfastes. Tel que décrit dans le Principe directeur 5, le facteur le plus important dont il faut tenir compte pour éviter un déplacement est le plein respect du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire—une entreprise qui va au-delà de l'élaboration de lois et de politiques et qui a des implications pour toutes les branches du gouvernement.

23

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 assurent leur respect en toutes circonstances de façon à prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes.

23 Institut Brookings – Université de Berne, Projet sur les déplacements internes (Projet Brookings–Berne), Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats (avril 2005) (www.brookings.edu/projects/idp/20050401_nrframework.aspx).

Les mesures pour prévenir et atténuer un déplacement devraient concrètement inclure une révision des lois et des politiques nationales pour s'assurer qu'elles incluent les principes de protection de base édictés par le droit international et décrits dans les Principes directeurs (pour plus de détails, voir chapitre 3).

ÉTUDE DE CAS

Mécanismes d'alerte rapide

En Colombie, l'article 8 de la loi No. 387 confie aux municipalités la responsabilité principale d'empêcher et de répondre au déplacement forcé. Au niveau national, le système d'alerte rapide (sistema de alerta temprana ou SAT) est l'instrument principal pour empêcher les déplacements. Les représentants du Bureau de l'Ombudsman suivent de près la situation des civils dans cinq zones-clés de Colombie et élaborent des rapports qui analysent les risques auxquels ces civils font face à cause des mouvements militaires, d'éventuels affrontements armés et d'autres facteurs. Ces rapports sont transmis par le Bureau de l'Ombudsman à Bogota au Comité interministériel pour l'alerte rapide (Comité interministerial para la alerta temprana ou CIAT), qui est dirigé par le Ministère de l'Intérieur et composé de représentants du Ministère de la Défense, de la Vice-présidence, de l'armée, du Directeur opérationnel de la police nationale, de la police de la sécurité (DAS, et Acción Social). En fonction de ces rapports et d'autres informations qui sont mises à sa disposition, le CIAT décide de lancer une alerte rapide, puis il débloque des fonds budgétaires et d'autres ressources afin de répondre préventivement à des menaces spécifiques. Les mesures prises vont de la distribution de téléphones portables à des chefs de communautés menacées au déploiement de troupes militaires.²⁴

En République Démocratique du Congo (RDC), les troupes de la Mission des Nations Unies (MONUC) peuvent être déployées dans des zones où les communautés sentent peser sur elles la menace d'un déplacement. De telles interventions se font fréquemment sous l'impulsion du groupe de protection créé par les Nations Unies, qui comprend des agences humanitaire clés et des ONG et qui a pour mission d'identifier et de répondre aux besoins de protection liés au déplacement interne.²⁵

24

B. LA PRISE DE CONSCIENCE NATIONALE

Faire prendre conscience à toutes les parties prenantes de l'existence et de la nature de la problématique du déplacement interne, ainsi que des mesures nécessaires pour y répondre est une condition préalable importante pour la mise en œuvre de lois et de politiques relatives au déplacement interne. Tel que décrit dans le Cadre normatif précisant les responsabilités des États, les campagnes de sensibilisation ou de prise de conscience peuvent aider à promouvoir la solidarité nationale avec les personnes déplacées et à neutraliser les préjugés sur le déplacement. La prise de conscience nationale est particulièrement importante dans le contexte des lois et des politiques nationales, qui requièrent souvent de répondre aux vulnérabilités propres aux personnes déplacées par le biais de mesures spéciales qui ne sont pas à la portée des autres citoyens, telles que l'assistance humanitaire ciblée ou le remplacement simplifié des documents personnels. Il est donc crucial pour la population en général, et en particulier pour les communautés accueillant un grand nombre de personnes déplacées, de comprendre

24 Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin, Additif, Mission en Colombie, A/HRC/4/38/Add.3 (2007), paragraphes 41 et 42.

25 Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin, Additif, Mission en République démocratique du Congo, A/HRC/8/6/Add.3 (2008), paragraphe 35.

que ces mesures ne sont pas de nature politique ou arbitraire, mais sont nécessaires pour permettre de placer les concitoyens désavantagés dans une position d'égalité juridique et matérielle.

C. LA COLLECTE DE DONNÉES

Il est essentiel de posséder des informations précises sur le nombre de personnes déplacées, ainsi que sur leur emplacement et les conditions dans lesquelles elles vivent pour permettre une mise en œuvre de lois et de politiques adaptées à leurs besoins. En effet, la mise en œuvre des lois et des politiques sans une base d'informations fiable présente le risque que des ressources déjà limitées soient allouées à des mesures de protection et d'assistance qui ne répondent pas aux besoins des personnes déplacées ou que les risques auxquels font face des sous-groupes spécifiques de personnes déplacées soient laissés de côté.

La collecte de données pertinentes, y compris le nombre et la composition des communautés déplacées, leur emplacement, leurs besoins spécifiques et leurs vulnérabilités, doit commencer dès le début du déplacement et doit également se poursuivre—aussi systématiquement que possible—jusqu'à ce que des solutions durables aient été véritablement trouvées.²⁶ Une mise à jour régulière permet non seulement de corriger toutes les imprécisions sur les informations reçues, mais également de prendre en compte les changements au sein de la population de PDI (tels que les nouveaux flux ou ceux en cours, les statistiques sur les naissances et les décès, etc.).

La collecte de données n'est pas identique à l'enregistrement (voir chapitre 1, section B), mais l'enregistrement est une source parmi d'autres qui peuvent s'avérer utiles. Il n'existe pas une seule façon de rassembler des informations précises sur le déplacement interne, mais les agences internationales ont développé un certain nombre d'approches pour évaluer le nombre, les caractéristiques et les besoins des PDI qui peuvent servir de point de départ. Les autorités nationales ont la responsabilité première de compiler des informations sur les PDI et ont souvent accès à d'importantes sources de données telles que des informations sur le recensement, des bases de données sur l'enregistrement cadastral et d'autres dossiers officiels. Bien qu'il soit essentiel de protéger la vie privée des individus en empêchant la parution d'informations qui les identifieraient de manière précise l'ensemble des données contenues dans ces dossiers administratifs peut néanmoins s'avérer utile afin d'obtenir une meilleure compréhension des caractéristiques et des besoins-clés en matière de protection des groupes de PDI. Des règles claires concernant la collecte, le stockage et l'utilisation de ces données devraient en assurer la sécurité et la confidentialité.

Les autorités nationales devraient encourager et faciliter la collecte et la consolidation de données sur le déplacement effectuées par les acteurs internationaux. Des méthodologies telles que celles présentées dans "L'outil de l'UNHCR pour l'évaluation participative dans les opérations" ou dans la publication "Guide sur le profilage des personnes déplacées" de l'IDMC/OCHA reflètent les leçons apprises sur le terrain dans de nombreuses situations de déplacement.²⁷ Quand la communauté internationale peut apporter son aide dans la collecte de données, l'Etat a un rôle important à jouer en facilitant l'accès aux PDI et en fournissant un cadre institutionnel permettant de coordonner la collecte de données et de diffuser les résultats obtenus (voir section G, ci-après).

26 Pour plus de détails, voir les chapitres de la partie III. Voir également IDMC/OCHA, "Guide sur le profilage des personnes déplacées" (avril 2008) (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49882f982.html>).

27 UNHCR, "L'outil de l'UNHCR pour l'évaluation participative des personnes déplacées" (Mai 2006) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e9231d2.html>); IDMC/OCHA, "Guide sur le profilage des personnes déplacées" (avril 2008) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49882f982.html>).

ÉTUDE DE CAS

Demande officielle d'enquête académique sur les PDI en Turquie

Au début des années 1990, la Turquie a connu une importante crise de déplacement interne, suite à des conflits opposant les forces de sécurité gouvernementales et des groupes d'insurrection dans les provinces du sud-est du pays. Le fait que cette crise se déroule au cours d'une période d'urbanisation rapide et de migration interne élevée, a été un des facteurs compliquant les moyens d'action du gouvernement en créant des incertitudes quant au nombre de PDI et à la distinction entre eux et les migrants économiques. Afin de faire face à ce problème, Francis Deng, le premier RSG, a recommandé une collecte de données plus détaillées et plus fiables sur la nature et l'ampleur du problème, y compris sur le nombre de personnes déplacées et « sur les lieux où elles se trouvent à l'heure actuelle, sur leur situation et leurs besoins spécifiques, ainsi que sur leurs intentions pour ce qui est du retour ou de la réinstallation ».²⁸ Suivant cette recommandation, le gouvernement turc a demandé à l'Institut d'études démographiques de l'Université d'Hacettepe d'évaluer les projets des PDI, ainsi que leur situation financière. Les résultats de l'enquête, publiés en décembre 2006, ont fourni des informations détaillées obtenues par un mélange de techniques qualitatives et quantitatives.²⁹ Le rapport a été accueilli comme étant une bonne base de travail pour assister le gouvernement dans la planification des programmes et stratégies devant répondre aux défis que présente la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées internes.³⁰

D. FORMATION SUR LES DROITS DES PDI

Proposer des formations sur la problématique du déplacement interne aux fonctionnaires de tous les échelons du gouvernement est un élément-clé de l'exercice de la responsabilité nationale et peut participer à tous les aspects d'une réponse officielle. En ce qui concerne les lois et les politiques relatives aux PDI, il est particulièrement important de s'assurer que tous les fonctionnaires auxquels il incombe de mettre en œuvre directement ces instruments comprennent :

1. Que les PDI conservent leurs droits de citoyens ou de résidents habituels, mais qu'elles font face à des risques et des vulnérabilités liés au déplacement qui peuvent les empêcher de jouir pleinement de leurs droits ;
2. Comment procéder dans l'exécution de leurs activités consacrées aux PDI ;
3. Comment toutes les nouvelles tâches courantes et les procédures pour les PDI diffèrent des tâches et des procédures ordinaires dont ils s'occupent dans des circonstances normales ; et
4. Pourquoi il est nécessaire d'effectuer des changements dans la manière d'exécuter leur travail.

28 Rapport du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, présenté conformément à la résolution 2002/56 de la Commission des droits de l'homme, Additif, "Déplacements de population: le cas de la Turquie", UN Doc. E/ CN.4/2003/86/Add.2 (27 novembre 2002), paragraphe 36.

29 Pour plus d'information sur cette enquête, voir Survey on Migration and Displaced Population, Institute of Population Studies, " (www.hips.hacettepe.edu.tr/english/tgyona_eng.htm).

30 Rapport du Représentant pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kälin, présenté en application de la résolution 60/168 de l'Assemblée et de la résolution 2005/46 de la Commission des droits de l'homme, UN Doc. A/62/227 (13 Août 2007), paragraphe 12.

Beaucoup de mesures spécifiques qui sont recommandées dans le présent manuel impliquent la fourniture d'une protection et d'une aide particulière aux PDI ou aux sous-groupes vulnérables de PDI. Pour les fonctionnaires locaux, cela peut en pratique signifier qu'on attend d'eux qu'ils continuent de faire ce qu'ils font habituellement (par exemple, enregistrer les personnes pour des votes, traiter les demandes de pièces d'identité ou certifier les enseignants), mais en se fondant sur d'autres conditions requises, comme des exigences de preuve moins élevées ou d'autres critères plus souples qui reflètent les conditions particulières des PDI. La maîtrise de nouvelles procédures dans des conditions de crise peut représenter une charge importante pour les fonctionnaires locaux.

De telles pressions peuvent conduire à des applications de la loi qui sont arbitraires ou incohérentes, voire à des obstructions bureaucratiques, si les conseils et les explications que reçoivent les fonctionnaires ne sont pas clairs. Les lois et les politiques relatives aux PDI devraient non seulement être clairement rédigées et avalisées par les plus hautes autorités, mais également être accompagnées d'une formation suffisante pour permettre aux fonctionnaires chargés de les appliquer de le faire de manière effective. Cette formation doit fournir des conseils sur les problèmes techniques et logistiques que soulève l'application des nouvelles lois et politiques. Elle doit également apporter une explication plus étendue sur la problématique du déplacement interne, y compris les risques pour les personnes touchées, notamment les catégories de PDI ayant des vulnérabilités inhérentes (voir chapitre 1, section D) et l'obligation de la part des autorités nationales à tous les niveaux de fournir aide et protection.

E. LE CADRE NORMATIF NATIONAL

Un point de départ important lorsqu'il s'agit de traiter le problème du déplacement interne dans les lois et les politiques est de savoir si ces dernières ont réellement besoin d'être modifiées. L'expérience a montré qu'une réponse effective à une situation de déplacement requiert presque toujours une action législative. La raison en est que généralement (1) les lois actuelles créent des obstacles involontaires à la capacité des PDI à réaliser leurs droits ou (2) elles ne proposent pas, en tant que telles, une base suffisante pour répondre aux besoins des PDI.

27

La plupart des pays ont une hiérarchie des normes juridiques qui doit être respectée dans le processus de réponse à une situation de déplacement. De manière générale, les règles supérieures, telles que celles constitutionnelles, sont également les plus difficiles à modifier, tandis que les règles ayant une forme moins contraignante peuvent être adoptées plus rapidement et exigent moins de délibérations et de consensus. Dans la plupart des systèmes, les normes les plus contraignantes sont celles qui ont un statut constitutionnel et requièrent généralement une majorité qualifiée du Parlement. Cependant, les cadres constitutionnels ont généralement une portée large et tendent à inclure des dispositions qui renforcent les obligations internationales relatives aux droits de l'homme au niveau interne, ce qui protège l'ensemble de la population, y compris les PDI. Il en résulte que des changements constitutionnels sont rarement nécessaires pour répondre à la question du déplacement interne.

Des problèmes ont plus de chances de surgir au niveau des lois ordinaires, qui sont souvent approuvées par des Parlements nationaux ou régionaux à la majorité simple. Les lois ordinaires mentionnent rarement de manière explicite les droits de l'homme ; elles présentent généralement les procédures et les modalités concrètes par lesquelles les individus ont la possibilité de bénéficier dans leur vie quotidienne des droits qui sont garantis sur le plan international. Tout en jouant ce rôle important, les lois sont souvent complétées par d'autres types de règles, comme des ordonnances ou des décrets (qui peuvent, dans certaines circonstances, avoir force de loi) et des règlements administratifs (qui sont souvent adoptés par le ministère ou l'agence responsable de la mise en œuvre d'une loi afin de réglementer toutes les questions qui ne sont pas traitées en détail d'un point de vue juridique).

Il faut garder à l'esprit les nombreuses variantes qu'il existe dans les ordres juridiques internes des pays qui ont à faire face à des situations de déplacement interne ainsi que le fait qu'en principe les normes ou les lois ne peuvent être modifiées que par des normes ou lois de même nature ou de nature supérieure. Par exemple, dans certaines situations, il peut s'avérer plus rapide de faire publier un décret ou un règlement administratif pour s'occuper des aspects les plus urgents d'une crise de déplacement. Même si un tel décret doit contenir un texte affirmant les droits de toutes les PDI, il n'a pas le pouvoir en lui-même d'amender des clauses législatives préexistantes qui peuvent de manière effective empêcher les PDI d'exercer leurs droits. Les clauses législatives problématiques devraient plutôt être identifiées et amendées par une nouvelle loi. Par exemple, un décret ou une politique pour les PDI peut confirmer les droits des enfants déplacés à l'éducation et décrire des responsabilités institutionnelles et des mesures concrètes pour réaliser ce droit. Il ne change cependant pas en lui-même le fait que la loi existante peut rendre pratiquement impossible pour les enfants déplacés de s'inscrire dans les écoles où ils sont déplacés, par exemple, lorsque l'inscription nécessiterait un permis d'établissement ou un document émanant de l'établissement où l'enfant était précédemment scolarisé.

En prenant cela en considération, le cadre juridique conçu pour répondre à une situation de déplacement interne peut inclure au moins deux éléments :

1. **Révision et analyse de la législation interne existante** dans le but d'identifier et d'amender les clauses qui sont incompatibles avec le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire qui sous-tendent les Principes directeurs. Tandis que certaines lois sont problématiques de manière évidente, d'autres peuvent paraître non-discriminatoires, mais posent des problèmes dans la pratique. Par exemple, le fait d'exiger que les individus produisent des documents détaillés pour être en mesure d'exercer certains droits peut s'avérer impossible pour les PDI qui sont nombreuses à ne plus avoir accès à leurs documents personnels. Des amendements à de telles lois devraient inclure des exceptions ou des procédures alternatives pour les PDI et devraient être suivies au plus vite d'une réglementation de mise en œuvre pour s'assurer que les autorités locales chargées d'appliquer ces changements de procédure reçoivent des instructions claires sur la manière d'agir.
2. **L'adoption de lois nationales** qui réglementent spécifiquement la réponse au déplacement interne. Généralement, le contenu de ces lois doit être exhaustif et couvrir toutes les phases du déplacement, bien que, selon les conditions qui prévalent dans certains pays, l'accent peut être mis sur une phase particulière du déplacement. Tandis que l'adoption de telles lois doit être encouragée, leur élaboration doit se faire de concert avec l'adoption encore plus rapide de décrets et de politiques qui soutiennent des réponses ponctuelles à des crises de déplacement interne par le biais de mesures n'exigeant ni amendement juridique, ni l'adoption d'une nouvelle législation (voir sections F et G ci-après).

Pour terminer, il convient de signaler que la capacité de certains pays à légiférer ou à mettre en œuvre de manière uniforme la législation peut être fortement limitée dans le contexte de crises humanitaires débouchant sur des déplacements. Dans de tels cas, toutes les lois internes et, lorsqu'elles peuvent être appliquées, les règles coutumières locales devraient être interprétées dans l'esprit des Principes directeurs afin d'apporter protection et aide aux PDI. Ces lois et ces règles ne peuvent pas être invoquées si elles contredisent les normes généralement acceptées du droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire qui sous-tendent les Principes directeurs.

F. STRATÉGIE, POLITIQUE OU PLAN D'ACTION À L'ÉCHELLE NATIONALE

Les politiques, les stratégies ou les plans d'action à l'échelle nationale nécessitent moins de procédures formelles et peuvent donc être adoptés plus rapidement que les lois. Ils peuvent ainsi s'avérer plus appropriés qu'une législation formelle ou peuvent être utilisés pour élaborer ou mettre en œuvre une législation nouvellement adoptée. Les politiques, les stratégies ou les plans d'action nationaux devraient fournir un cadre clair permettant d'organiser une réponse appropriée à une situation de déplacement interne. De telles politiques, stratégies et plans d'action devraient :

- définir les priorités pour l'élaboration et l'amendement de la législation ;
- compléter les lois existantes en déterminant les actions prioritaires et en distribuant des rôles spécifiques aux agences ou départements gouvernementaux nationaux et locaux, ainsi qu'aux institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et aux acteurs de la société civile ; et
- créer ou définir un mécanisme de coordination nationale pour répondre à la situation de déplacement (voir section G, ci-après).

Alors que les politiques et les plans peuvent être adoptés avec moins de formalités que des lois, le processus se doit néanmoins d'être transparent et inclusif. L'élaboration de politiques donne une occasion sans précédent de consulter les PDI pour s'assurer que leurs capacités et celles des acteurs pertinents de la société civile sont prises en compte pour formuler une réponse au problème du déplacement interne. Le cadre des politiques nationales doit être large afin de permettre des actions rapides et coordonnées pour répondre à de futures vagues de déplacement, ainsi que pour traiter les situations existantes. À cette fin, ces politiques devraient inclure des clauses concernant toutes les causes du déplacement (notamment les conflits armés et les catastrophes naturelles) et tous les aspects du déplacement (prévention, protection et assistance pendant le déplacement, solutions durables), ainsi que des mesures spécifiques à prendre pour identifier et protéger les PDI particulièrement vulnérables (voir chapitre 1, section D ci-dessus). Enfin, les PDI devraient pouvoir accéder aux politiques et aux plans (y compris par la traduction dans une langue comprise par toutes les communautés déplacées et par une large diffusion) facilement applicables par les fonctionnaires locaux. Ces derniers devraient recevoir une formation sur l'application de ces politiques et de ces plans, ainsi que des clarifications complémentaires par le biais de circulaires officielles quand des questions ou des problèmes surviennent (voir section D).

ÉTUDE DE CAS

La stratégie étatique concernant les PDI en Géorgie

En février 2007, le Premier ministre de la Géorgie a adopté la Stratégie nationale concernant les PDI. La stratégie complétait une loi existante qui réglementait le statut des PDI en présentant des principes généraux qui affirment à la fois le droit au retour volontaire pour toutes les PDI une fois que les conditions sont réunies et le besoin de prendre des mesures spécifiques pour faciliter l'intégration locale dans des conditions favorables et pour favoriser l'autosuffisance économique jusqu'à ce que le retour dans les foyers d'origine soit possible. La stratégie demande une révision de la législation afin d'identifier et de traiter les éléments faisant obstacle à l'intégration des PDI (chapitre V, paragraphe 1), désigne le Ministère des réfugiés et du logement comme étant l'entité de coordination principale par rapport aux autres institutions gouvernementales, aux donateurs internationaux, à la société civile et aux PDI (chapitre VII, paragraphes 1 et 3). Il demande l'adoption d'un plan d'action pour consolider les ressources appropriées pour la mise en œuvre de la stratégie, distribuer les rôles selon les acteurs concernés, établir les activités par ordre de priorité et définir des indicateurs de suivi. Le plan d'action a été adopté en août 2008.

G. POINT FOCAL INSTITUTIONNEL

L'établissement d'un point focal national est un aspect essentiel de l'exercice de la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes déplacées. Il permet une attention soutenue aux problèmes de déplacement interne et facilite la coordination au sein du gouvernement, de même qu'avec les autres acteurs pertinents, notamment les membres de la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme et les agences humanitaires internationales. Le point focal national prend un certain nombre de formes dans la pratique dont :

- Des agences gouvernementales existantes avec des mandats spécifiques et qui sont aussi chargées de la coordination pour les questions relatives aux PDI ;
- Des nouvelles agences ou bureaux spécifiquement créés pour coordonner les actions liées aux situations de déplacement, souvent au niveau du Cabinet du Président ou du Premier ministre ;
- Des comités permanents, des groupes de travail ou des task forces institutionnalisant la collaboration de tous les ministères et de toutes les agences impliquées.

ÉTUDE DE CAS

Mécanisme de coordination nationale

Au Sri Lanka, la Commission Consultative de l'Assistance Humanitaire est un forum de haut niveau qui se consacre à définir et de coordonner la mise en place de politiques, menés par le ministre en charge de catastrophes naturelles et de droits de l'homme. Les ministères principaux, les agences de Nations Unies, et les donateurs bilatéraux y sont présents. Il existe également des sous-commissions pour le remplacement et le bien-être de personnes déplacées ainsi que pour la santé, l'éducation, les modes de vie et toute autre organisation et services indispensables.

En Azerbaïdjan, le Vice Premier Ministre est le Président du Comité national d'aide humanitaire pour les réfugiés/PDI. Ce Comité est responsable du programme de réinstallation du gouvernement, de la coordination des réponses au déplacement interne apportées par les autres agences gouvernementales ainsi que des activités des organisations internationales et non gouvernementales. Le Comité collabore étroitement avec des Comités exécutifs locaux, représentés dans les centres d'accueil des PDI et qui fournissent une assistance directe aux PDI. Sur la base des rapports établis, cet aménagement a amélioré de façon significative la coordination entre les acteurs concernés.

Dans les Etats décentralisés où des responsabilités importantes vis-à-vis des PDI sont conférées aux fonctionnaires provinciaux, régionaux et/ou locaux, la coordination doit être tant verticale qu'horizontale. Elle doit faciliter les prises de décision parmi les différents acteurs pertinents au niveau central et assurer que des directives claires, des actions de suivi et des informations circulent librement entre ces acteurs et les organes de coordination régionaux et/ou locaux. Que la coordination se fasse par le biais de nouvelles structures ou par celles déjà existantes, les organes responsables devraient être dotés de mandats et de ressources appropriés pour accomplir leur tâche. Afin de pouvoir fonctionner, ces organes devraient avoir un poids politique suffisant pour que tous les ministères concernés s'engagent pleinement dans le processus et que les propositions et les recommandations qui en résultent puissent être remises aux plus hautes autorités pour approbation.

En ce qui concerne le développement et la mise en œuvre de lois et de politiques relatives au déplacement interne, les points focaux institutionnels ont un rôle crucial à jouer au cours de presque toutes les étapes du processus. Les organes de coordination devraient notamment recevoir un mandat pour :

- demander et recevoir toutes les données et les dossiers pertinents sur les populations déplacées provenant des autres agences et ministères gouvernementaux, à la fois pour développer et mettre à jour un ensemble de données fiables sur les caractéristiques et les besoins des populations de PDI (voir section C, ci-dessus) et, lorsque cela est possible, pour aider à générer un corpus de preuves contribuant au remplacement simplifié des documents personnels des PDI (voir chapitre 11) ;
- Coordonner l'action en vue d'établir un décompte et de recueillir des informations qui soient pertinentes sur les PDI et, quand cela est nécessaire, procéder à un recensement, mais aussi rassembler, analyser et diffuser des renseignements actualisés sur les effectifs, les lieux, les caractéristiques et les besoins de ces populations, et ce, régulièrement ;
- assumer la responsabilité de veiller à ce que la réponse nationale dans chaque phase de la crise du déplacement soit guidée par de véritables consultations avec les PDI, y compris les groupes particulièrement vulnérables (voir section I, ci-après) ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter et coordonner l'octroi d'une aide et, quand cela est opportun, d'une protection de la part des acteurs humanitaires nationaux et internationaux (voir chapitre 4) ;
- définir les amendements aux lois existantes auquel il est nécessaire de procéder et surveiller le processus de rédaction de nouvelles lois et politiques nationales sur le déplacement interne (voir sections E et F, plus haut) ;
- développer du matériel de formation pour tous les fonctionnaires qui sont chargés de mettre en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne au niveau national, régional et local ; apporter un suivi, y compris les réponses à des questions d'interprétation et d'application juridique et diffuser un guide des meilleures pratiques, par exemple sous forme de circulaires (voir section D, plus haut) ;
- exercer son autorité et avoir les moyens de veiller à ce que chaque ministère, agence et département, dont le mandat définit des responsabilités spécifiques selon la loi, puisse répondre de ses actes.

H. LA SURVEILLANCE

Une surveillance est essentielle pour s'assurer que les clauses existantes des lois et des politiques relatives aux PDI sont bel et bien appliquées et ce de manière conforme. Elle est également essentielle pour identifier les éventuelles lacunes dans ces clauses et dans d'autres domaines où les activités nationales de protection doivent d'être organisées et mises en œuvre. Les lois et les politiques relatives aux PDI devraient inclure des mécanismes internes de recours (tels que des procédures d'appel ou des mécanismes de plaintes pour des personnes auxquelles des prestations sont refusées) et désigner des groupes externes pour certains processus de surveillance, lorsque cela est opportun. Ces processus devraient être guidés par des critères et des indicateurs identifiés au cours de la collecte de données sur les besoins des PDI en matière de protection (voir section C, plus haut), et des normes incluses dans le droit international des droits de l'homme et reflétées dans les Principes directeurs. Dans la plupart des cas, l'organe idéal pour surveiller la mise en œuvre de lois et politiques relatives au déplacement interne est l'institution nationale des droits de l'homme établie conformément aux Principes de Paris³¹ ou l'ombudsman. Le Ministère de la Justice et le Procureur général peuvent également jouer un rôle de surveillance important. La définition du rôle de surveillance doit dans tous les cas être suffisamment large pour garantir la cohérence et l'efficacité des réponses nationales au déplacement.³²

31 Assemblée générale de l'ONU, "Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme," (Principes de Paris), UN Doc. A/Res/48/134 (20 décembre 1993).

32 Pour plus d'informations sur les mesures spécifiques que peuvent prendre les INDH pour surveiller efficacement les actions menées pour répondre au problème de déplacement, voir Institut Brookings-Université de Berne : projet sur les déplacements internes, « Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats » (avril 2005), pp.19-21 ; 'La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles : Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC' Section 1.4 (2007).

I. PARTICIPATION DES PDI AU PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION

Le fait de consulter les PDI sur toutes les décisions qui les touchent et de faciliter leur participation accrue dans les affaires de la communauté n'est pas simplement une question de courtoisie. C'est une question de nécessité fondée sur trois considérations-clés :

1. *Les PDI possèdent un droit de participation.* Les droits à la liberté d'expression et de participation politique, garantis sur le plan international, incluent le droit de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations, ainsi que de prendre part à la direction des affaires publiques.³³ Le fait de s'assurer que les PDI reçoivent toutes les informations nécessaires et que leur opinion est prise en compte est donc une question de droits de l'homme.
2. *La participation de PDI contribue à une action plus efficace.* La seule façon de réellement comprendre les risques et les menaces auxquels les PDI sont confrontées, leurs capacités et leurs mécanismes d'adaptation, ainsi que les aspirations concernant leur avenir est de les interroger directement. Ce faisant, il faut prendre soin de s'assurer que les sous-groupes vulnérables ou marginalisés au sein des populations déplacées ont la possibilité de parler en toute sécurité et/ou sous le couvert de la confidentialité. L'expérience montre qu'un programme élaboré sur la base de l'expérience des PDI sera basé sur une meilleure connaissance des faits et sera donc plus efficace tant pour répondre aux besoins des PDI que pour distribuer les ressources publiques.
3. *La participation des PDI réduit leur dépendance et facilite leur réintégration.* Encourager la participation des PDI aux prises de décision peut les préparer à adopter leurs propres mesures pour atténuer le déplacement et y mettre un terme. En identifiant clairement les problèmes auxquels elles font face, les PDI peuvent être encouragées non seulement à suggérer les actions les plus adéquates, mais également à développer leurs propres actions complémentaires. Dans de nombreux cas, cela implique la mise en place d'un système d'organisation représentant un début de réponse aux besoins les plus élémentaires (par exemple, entretenir et nettoyer les zones de latrines), mais qui peut également fournir une plateforme pour endosser des rôles plus importants au bout d'un certain temps.

32

Principe 7

[...]

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

[...]

- c) On s'efforcera d'obtenir le consentement libre et en connaissance de cause des personnes déplacées;
- d) Les autorités compétentes s'efforceront d'associer les personnes concernées, en particulier les femmes, à la planification et à la gestion de leur réinstallation.

Principe 18

[...]

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

33 Voir par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Articles 19 et 25.

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 fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées :
 - a) droits à la liberté [...] d'opinion et d'expression;
[...]
 - 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; [...]

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 [...] ont le droit de prendre part 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.

[...]

Autres principes pertinents : 3(2)

33

L'information, la consultation et la participation sont importantes dans deux contextes, à savoir : (1) l'élaboration de lois et de politiques pertinentes pour répondre au problème du déplacement, et (2) le niveau opérationnel de l'aide humanitaire et les autres mesures pratiques qui touchent les PDI.

(1) Aux fins des lois et des politiques sur les personnes déplacées, des processus participatifs devraient faire partie intégrante de la collecte d'informations sur les besoins spécifiques des populations déplacées et des sous-groupes de PDI qui doivent être traités dans les lois et les politiques, dans le processus d'élaboration et dans le processus de surveillance et d'évaluation, en vue de procéder à tous les changements et amendements au cadre juridique qui sont jugés nécessaires. Le processus de participation doit prendre en compte tant les idées des sous-groupes vulnérables au sein des populations déplacées (voir plus haut, chapitre 1, section D) que celles des autres personnes touchées n'appartenant pas à la communauté de PDI, y compris les communautés d'accueil.

ÉTUDE DE CAS

La participation des PDI dans l'élaboration de lois et la formulation de politiques

Depuis 2004, onze gouvernements de pays de la région des Grands Lacs d'Afrique touchés par la problématique du déplacement, ont engagé un processus visant à créer un espace de paix et de sécurité durable, de stabilité politique et sociale et de croissance économique et de développement partagés.³⁴ Leur détermination est symbolisée par la signature en 2006 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Dans un des protocoles du Pacte les Etats parties s'engagent non seulement à adopter « les lois nationales nécessaires pour transposer pleinement les Principes directeurs en droit interne » mais également à veiller « à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays participent effectivement à l'élaboration desdites lois. »³⁵

Dans le sud-est de la Turquie, la province de Van a lancé en 2006 un plan d'action sur le déplacement interne. Le plan se fondait sur de nombreuses consultations, non seulement avec les PDI, mais également avec les autres parties prenantes telles que « les gouvernorats de districts et autres autorités locales, [...], des organisations non gouvernementales, des représentants du secteur privé, des chambres de commerce et professionnelles, des organisations d'employés [et] des syndicats [...] » (section I). Le plan prévoit la participation des PDI dans sa mise en œuvre, non seulement comme un moyen d'améliorer l'action provinciale, mais également comme une fin en soi. « Réduire une 'culture de la dépendance' implicite prévoit la transformation des PDI, passant de passifs receveurs d'assistance et de services à des citoyens actifs impliqués dans les processus de prise de décision, ainsi que dans les mécanismes de prestations de services qui exigent des rôles à responsabilités, notamment en ce qui concerne la détermination du type, de la qualité, de la quantité, du lieu et des priorités de services. » (section II, paragraphe L).

34

(2) Au niveau opérationnel, la consultation est nécessaire quand les autorités sont par exemple contraintes, pour des raisons de sécurité publique, de reloger des gens hors de leurs foyers et de leurs terres. Les Principes directeurs spécifient que les communautés devraient être informées et consultées à propos des besoins concernant une relocalisation, et également qu'elles devraient être impliquées dans les prises de décisions concernant la planification et la gestion de ce type de déplacement. Si la consultation doit reconnaître le droit fondamental de ne pas être déplacé pour des raisons arbitraires, elle est également judicieuse d'un point de vue pratique. En effet, lorsque les personnes touchées comprennent pourquoi le déplacement est nécessaire et sont incluses dans la prise de décision concernant les lieux et les modalités, il y a moins de probabilités qu'elles fassent opposition au déplacement et plus de chances qu'elles apportent des propositions pour faciliter la relocalisation. Les autorités devraient fournir des informations quant aux raisons du déplacement et au lieu de destination en temps opportun. L'organisation de visites de reconnaissance à l'intention des représentants de la communauté peut calmer les inévitables craintes suscitées par le déménagement et peut servir de base de discussion pour que la communauté émette des suggestions pouvant rendre le transfert plus facile.

L'approche participative peut être efficace dans de nombreuses activités liées à l'aide humanitaire, y compris dans l'évaluation des besoins et la distribution de l'aide, la création et la gestion des camps et des programmes de développement économique. Il est nécessaire que les personnes travaillant au niveau opérationnel consultent les PDI afin de mieux comprendre les besoins et les capacités existantes, de cibler efficacement les bénéficiaires et de fournir la forme d'aide la plus adaptée et efficace. Dans l'idéal, l'implication des PDI dans les projets

34 Voir la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (www.icglr.org/).

35 Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, (30 novembre 2006), Article 6.

humanitaires dépasse les estimations initiales et va jusqu'à la participation dans des programmes de conception, de mise en œuvre et d'évaluation. Ce type de participation démontre le respect porté aux personnes déplacées et peut favoriser une responsabilisation accrue chez les bénéficiaires.

Pour que les approches participatives soient efficaces, elles devraient faire montre de transparence, se concentrer sur les résultats et être perçues par les PDI comme étant équitables. Beaucoup d'approches à la planification participative s'efforcent d'inclure des PDI qui sont représentatives de la diversité des personnes déplacées en termes de genre, d'âge, d'ethnicité, d'affiliation religieuse, de caste, etc. Cela peut signifier la programmation de sessions avec différents groupes pour s'assurer que les PDI se sentent libres de parler ouvertement. Dans certains cas, les consultations avec les chefs des camps de déplacés, par exemple, peuvent être complétées efficacement par des discussions avec les groupes de femmes ou des groupes ethniques qui ne sont pas représentés dans le groupe des chefs. Une participation efficace se planifie avec suffisamment de compréhension du contexte culturel et politique ainsi que des hiérarchies qui existent au sein des communautés déplacées. Il est important que le processus n'exclue pas les groupes marginalisés ou ne les mette pas dans une situation dangereuse. Par ailleurs, la consultation avec les communautés d'accueil doit avoir lieu autant que possible soit en session conjointe avec les PDI, soit dans des réunions séparées.

La transparence et une bonne communication sont des éléments très importants. Par exemple, il est possible qu'une organisation mandatée pour distribuer de l'aide alimentaire ne puisse pas répondre aux questions de la communauté concernant les programmes de développement économique. Cela peut entraîner des déceptions et même de la méfiance de la part des PDI lorsque les agences les consultent. Expliquer aux PDI dès le début le mandat et les capacités d'une agence permet d'éviter des attentes irréalistes.

Les PDI ont parfois subi récemment des traumatismes physiques ou psychologiques et certaines personnes peuvent se sentir trop bouleversées, accablées ou incapables de prendre part aux activités, aux réunions ou aux consultations programmées dans la phase initiale du déplacement. Dans le même temps, les équipes de terrain ne devraient pas sous-estimer les capacités des déplacés. Certaines personnes ne demandent peut-être qu'à prendre part à des planifications et décisions qui auront un impact sur la communauté. D'autres peuvent ne pas souhaiter participer immédiatement et se sentir prêtes une fois que les effets initiaux du traumatisme se sont atténués.

L'expérience a montré que les agences s'occupant des processus participatifs au niveau opérationnel devraient prendre en considération :

- Leur capacité à avoir accès à la population ;
- Leur mandat, leur niveau d'expertise et leurs relations avec la communauté ;
- Leur compréhension de la communauté des PDI et des relations entre les différents groupes au sein de la communauté ;
- La proportion dans laquelle des chefs reconnus et représentatifs de la population des PDI sont présents.

Chacun de ces facteurs peut avoir une influence sur la manière dont les mécanismes participatifs sont utilisés. Par exemple, il peut s'avérer plus facile de mener des entrevues individuelles que de se concentrer sur des discussions de groupe avec des PDI vivant en milieu urbain et disséminées à travers toute la ville.

Lorsque cela est possible, des facilitateurs expérimentés devraient prendre en charge les activités participatives. Ces processus impliquent un certain nombre de risques et un personnel entraîné est certainement mieux préparé pour les gérer. Il est également important de prendre en compte les besoins des participants : un facilitateur habitué à travailler avec des enfants conviendra certainement mieux lors des consultations avec ceux-ci. De la

même manière le personnel féminin pourra être utile pour diriger des séances avec des femmes lorsque cela sera plus judicieux d'un point de vue social ou culturel.

Lors de la mise en place de l'exercice participatif, il est important de prendre en compte les disponibilités des PDI. Les personnes déplacées qui travaillent seront trop occupées pour participer pendant la journée. C'est pourquoi, le nombre de participants sera plus élevé si différents horaires sont proposés. De manière générale, il est préférable d'éviter les jargons et d'utiliser une langue accessible. Le lieu est également un élément à prendre en compte. Par exemple, dans les situations où les PDI sont exposées au regard de spectateurs appartenant à la communauté, elles pourraient ne pas se sentir à l'aise ou en sécurité.

Diverses méthodes ont démontré leur efficacité lors des exercices participatifs avec les PDI : sondages, groupes de discussion, entretiens personnels et création de story-boards. Chacune de ces méthodes a ses avantages et ses limites et l'une d'elles peut être plus adaptée à une situation donnée qu'une autre. Il peut être également utile d'utiliser plusieurs méthodes pour atteindre différents bénéficiaires.

Les PDI ont particulièrement besoin d'informations fiables pour pouvoir prendre la décision de retourner dans leur communauté d'origine, d'intégrer la communauté du déplacement ou de s'installer dans une autre partie du pays.

Afin de prendre une décision libre et en toute connaissance de cause, les PDI doivent avoir à leur disposition plusieurs options et les informations nécessaires sur ces options. Cela peut inclure l'octroi de cartes de téléphone ou de téléphones portables pour que les individus puissent parler avec des membres de leur communauté, des visites de reconnaissance par des représentants de PDI dans les communautés où un retour pourrait éventuellement se faire et des informations données par les autorités concernant la disponibilité d'une aide à la réintégration. Dans les situations où une intégration locale ou une installation dans une autre partie du pays est envisagée, il est important de consulter les communautés d'accueil et les autorités locales, ainsi que les PDI.

36

K. LES SOLUTIONS DURABLES

Les Etats ont la responsabilité de veiller à ce que les PDI aient la possibilité de trouver une solution à leur situation de déplacement une fois que les facteurs qui en sont la cause ont disparu. Cela signifie qu'ils doivent mettre à la disposition des PDI un processus par lequel elles peuvent faire un choix libre et en toute connaissance de cause sur la fin de leur déplacement et créer des conditions pour que leur choix soit durable.

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, ou 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.

[...]

Il y a potentiellement trois solutions durables : le retour à l'ancien lieu de résidence, l'intégration locale dans le lieu du déplacement ou la réinstallation dans un troisième lieu à l'intérieur du pays. Lorsqu'il faut des mois, voire des années—dans des cas de conflits armés, par exemple—pour que les conditions soient réunies pour trouver une solution durable, l'expérience a montré que plus les autorités s'y prennent tôt pour planifier des solutions durables, plus ces dernières seront efficaces. En effet, ce n'est pas parce que les PDI sont retournées dans leurs foyers ou ont été réinstallées que leurs besoins ou leurs vulnérabilités liés au déplacement ont disparu. Pour que le retour, la réinstallation ou l'intégration locale soit à la fois durable et viable, ces vulnérabilités devraient être résolues. Parmi les éléments-clés pour des solutions durables et viables qui permettent aux anciennes PDI de rester dans le lieu de leur choix et de s'y intégrer pleinement, figurent le rétablissement de la sécurité physique, la restitution de la propriété, l'accès au développement économique et aux services de base, ainsi que la non-discrimination. Ces éléments sont traités dans la partie III.

ÉTUDE DE CAS

La planification de solutions durables

En Ouganda, la politique nationale de 2004 sur les PDI inclut un fort engagement au principe du retour librement consenti en toute sécurité et dans la dignité, ainsi qu'à la réinstallation volontaire (section 3.4.1). Cet engagement est soutenu par des actions spécifiques visant à fournir des informations objectives et précises aux PDI comme une condition préalable pour qu'elles prennent des décisions en connaissance de cause sur des solutions durables, pour encourager l'unité familiale et prendre des mesures afin d'assurer un choix volontaire, pour promouvoir la participation des PDI dans la planification de solutions durables, pour empêcher toute discrimination contre les PDI sur la base du déplacement et pour soutenir les retours spontanés (section 3.4.1 à 3.4.7).

37

Les PDI qui parviennent à atteindre l'autosuffisance pendant leur déplacement ont plus de chances de retrouver une vie normale une fois que les conditions permettant d'envisager une solution durable sont réunies. De ce fait, les lois et les politiques relatives au déplacement devraient viser à garantir que les programmes de protection et d'aide soient conçus pour permettre aux PDI de parvenir à l'autosuffisance en leur offrant les outils nécessaires. Pendant le déplacement, les programmes d'aide devraient non seulement servir à répondre aux besoins matériels immédiats des PDI, mais également à augmenter leur capacité à répondre elles-mêmes à leurs besoins aussi rapidement que possible (voir chapitres 7 et 13). Dans toutes les situations, le but des lois et des politiques encadrant les réponses nationales au déplacement devrait être d'encourager la réinsertion.

L. DES RESSOURCES ADÉQUATES

Pour être efficace et mise en œuvre comme prévu, toute réponse nationale au déplacement interne a besoin d'être clairement soutenue par des ressources suffisantes. Cela a plusieurs implications pour les lois et les politiques relatives au déplacement.

Premièrement, il est important que les personnes rédigeant les lois et les politiques aient une compréhension réaliste des fonds budgétaires, ressources humaines et biens humanitaires (soins médicaux, nourriture, etc.) disponibles. Cela souligne l'importance des consultations préalables avec les PDI dans les situations où le déplacement a déjà eu lieu dans le but de s'assurer que les lois et les politiques servent à allouer la juste quantité de

ressources pour répondre à des besoins clairement compris et établis par ordre de priorité. (voir section H, plus haut). Cependant, il est également crucial que les lois et les politiques prennent en compte—et facilitent—le rôle des acteurs humanitaires nationaux et internationaux dans la distribution de l'aide de manière coordonnée. (voir section G plus haut, section M ci-après et chapitre 4).

Deuxièmement, une fois que la décision de rédiger une loi sur les PDI a été prise, il faut veiller à ce qu'elle corresponde aux cycles budgétaires et au personnel disponible ainsi qu'aux procédures d'approvisionnement afin de minimiser les décalages entre l'adoption de la loi ou de la politique et l'arrivée des ressources budgétaires, les nominations de postes ou l'engagement de membres du personnel spécialisés ou l'autorisation d'achat de matériel et/ou les locaux nécessaires à sa mise en application. Une telle préparation est particulièrement importante dans les Etats décentralisés, où les activités menées pour répondre aux situations de déplacement doivent se faire par le biais de la coordination entre le gouvernement central et les autorités régionales et/ou locales.

Troisièmement, il faut s'assurer que, lorsque la responsabilité est déléguée à une autorité précise (par exemple, les municipalités), cette dernière reçoit les moyens financiers nécessaires. Cela peut demander l'amendement de certaines lois et règles (par exemple, celles qui sont liées à la décentralisation fiscale).

ÉTUDE DE CAS

Garantir les ressources appropriées pour mettre en œuvre des lois et politiques sur les PDI

Le gouvernement d'Azerbaïdjan a pris des mesures importantes pour garantir que soient allouées les ressources suffisantes afin de couvrir les besoins de plus de 650'000 personnes déplacées depuis le début des années 1990. Comme le fait remarquer un rapport récent du RSG, « en comparaison avec le million de dollars que le gouvernement a alloué en 1995 à l'aide aux PDI, cette somme atteint 200 millions en 2006, dont 100 proviennent du Fonds pétrolier d'Etat. Au moment de la visite du Représentant, le gouvernement planifiait d'allouer USD 225 millions en 2007, dont 124 millions provenant du Fonds pétrolier d'Etat.³⁶

38

M. LA COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES

La coopération avec les organisations internationales et régionales qui peuvent offrir leur aide et leurs compétences est un exercice de la souveraineté qui peut profiter à la fois aux autorités et aux déplacés internes. En cas d'aide humanitaire, une telle coopération est également une obligation qui relève du droit international (voir chapitre 4). Dans les situations de déplacement soudaines et à grande échelle, les Etats peuvent immédiatement bénéficier de cette coopération avec des organisations humanitaires possédant le mandat et les compétences nécessaires pour apporter leur aide dans des tâches qui nécessitent d'énormes ressources et sont complexes sur le plan technique, comme c'est le cas pour la recherche des personnes disparues (voir chapitre 6).

Dans le cadre de l'élaboration de lois et de politiques sur les PDI, les organisations internationales et régionales possédant de l'expérience sur la manière de répondre aux situations de déplacement interne peuvent offrir une aide technique de plus en plus spécialisée à la fois dans le processus de rédaction des lois et politiques et dans les éléments essentiels de la réglementation relative aux PDI. Généralement, ce type de conseils se fonde sur la connaissance des derniers développements du droit international dans divers secteurs du travail humanitaire, sur l'expérience acquise

36 ' Rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kalin, Additif, Mission en Azerbaïdjan, A/HRC/8/6/Add. 2 (2008), paragraphe 19.

dans l'aide à la mise en œuvre et l'analyse d'autres lois et politiques similaires auprès d'un nombre grandissant de pays qui ont pris cette mesure importante dans l'exercice de leur responsabilité nationale.

N. RÉSUMÉ : LES ÉLÉMENTS MINIMAUX ESSENTIELS DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE

Selon les considérations générales énoncées dans les chapitres 1 et 2, les autorités devraient :

1. Adopter une définition de « personne déplacée à l'intérieur de son propre pays » qui soit compatible— et pas plus restreinte—que celle utilisée dans les Principes directeurs. Cette définition ne doit pas créer un statut légal spécifique de PDI qui puisse être accordé, refusé ou retiré dans des cas individuels. Elle doit servir pour décrire une situation de fait et pouvoir être utilisée pour déterminer l'applicabilité des lois et des politiques sur le déplacement interne.
2. Reconnaître le droit de toute PDI à être protégée contre les discriminations fondées sur sa situation de personne déplacée ainsi que contre les discriminations vis-à-vis des autres PDI et des personnes ou communautés non déplacées fondées sur la race, la couleur de peau, le sexe/genre, la langue, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine sociale, nationale ou ethnique, le statut juridique ou social ou tout autre critère similaire.
3. Prendre des mesures qui couvrent tous les aspects du déplacement : la prévention ou l'atténuation du déplacement (par exemple en créant des plans pour atténuer les effets d'une catastrophe ou pour s'y préparer et la formation des forces de sécurité), la réponse aux besoins dans la phase qui suit immédiatement le déplacement et l'établissement des conditions nécessaires à l'identification de solutions durables.
4. Prévoir des mesures permettant de faire prendre conscience de l'existence et de la nature de la problématique du déplacement interne et fournir des formations ciblées sur les droits des PDI.
5. Établir des systèmes pour la collecte et la protection des données pertinentes.
6. Désigner un point focal institutionnel pour les questions relatives aux PDI au niveau national et, quand cela est nécessaire, au niveau provincial ou régional.
7. Investir une institution telle que l'Institution nationale des droits de l'homme ou le bureau de l'Ombudsman de l'autorité et de la responsabilité de veiller au respect et à la protection des droits des PDI, ainsi que de soumettre tout rapport pertinent.
8. S'assurer de la consultation et de la participation des PDI pour toutes les activités les concernant pendant toutes les phases du déplacement et leur fournir suffisamment d'informations sur ces activités pour leur permettre de prendre des décisions libres et en toute connaissance de cause sur leur avenir.
9. Prévoir l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires.
10. Fournir les bases légales nécessaires pour la coopération avec les partenaires humanitaires nationaux et internationaux, y compris des clauses facilitant l'arrivée immédiate du personnel et du matériel humanitaire, comme des dispenses de visa des formalités douanières habituelles.



PARTIE II

Le **chapitre 3** aborde les questions relatives à la protection contre le déplacement interne. Il examine le concept du déplacement arbitraire, définit comment les lois et les politiques peuvent contribuer à prévenir ce type de déplacement et explique les conditions qui doivent être mises en place afin de rendre acceptables les évacuations et les réinstallations forcées qui ne peuvent réellement pas être évitées.

La protection contre le déplacement

Les déplacements, les évacuations et les relocalisations

A. INTRODUCTION

Objectif : l'objectif du Titre II des Principes directeurs, qui comprend les Principes 5 à 9, est de faire en sorte que les individus et les groupes d'individus ne fassent pas l'objet de déplacements involontaires, sauf lorsque cela est absolument nécessaire, et dans ces cas-là, que le déplacement ne soit pas effectué de manière arbitraire en violation du droit international. Pour remplir les obligations telles qu'elles sont définies dans les Principes directeurs, les Etats doivent interdire les formes de déplacement qui sont arbitraires par nature, y compris par le biais de mesures permettant de faire respecter les règles pertinentes du droit international humanitaire dans les situations de conflit armé, et en imposant une responsabilité criminelle pour les déplacements arbitraires qui équivalent à un crime de guerre ou à un crime contre l'humanité. Les Etats devraient également prendre des mesures concrètes pour empêcher tout déplacement prévisible et atténuer les vulnérabilités face au déplacement de certaines populations. L'un des éléments essentiels de cette dernière responsabilité est l'élaboration de politiques internes permettant certains types d'évacuation et la relocalisation temporaire n'interférant pas inutilement avec les droits des personnes concernées. Enfin, lorsque des projets de développement à grande échelle impliquent la planification d'une relocalisation permanente des populations touchées, ils devraient respecter les normes internationales afin d'éviter des violations des droits de l'homme.

43

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, à moins que la sécurité des personnes civiles concernées ou des raisons militaires impérieuses ne les aient rendus nécessaires;
 - 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 châtement collectif.
3. Le déplacement ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances.

Principe 7

1. Avant toute décision tendant à déplacer des 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, que le processus de déplacement se fasse dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène et que les membres d'une même famille ne soient pas séparés.
3. Lorsque le déplacement a lieu dans d'autres circonstances que la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe, les garanties suivantes doivent être observées :
 - a) Toute décision sera prise par l'autorité étatique habilitée par la loi;
 - b) Les dispositions nécessaires seront 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'efforcera d'obtenir le consentement libre et en connaissance de cause des personnes déplacées;
 - d) Les autorités compétentes s'efforceront 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 seront, 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, sera respecté.

44

Principe 9

Les Etats 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.

Autres principes pertinents : 5

Bases légales:³⁷ Prises ensemble, un certain nombre de règles fondamentales du droit international visent à empêcher qu'un déplacement involontaire d'individus ou de groupes d'individus ne soit effectué sans sauvegarde et à garantir qu'un tel déplacement est inévitable et proportionnel au but d'utilité publique auquel il répond. Tel que décrit dans le chapitre 5 du présent manuel, ces règles s'appliquent également dans des situations où le déplacement s'est déjà produit et visent alors à garantir que les PDI ont la possibilité d'entreprendre les démarches nécessaires pour assurer leur sécurité et mettre fin à leur déplacement en prenant volontairement la décision de retourner dans leurs foyers, de s'intégrer localement ou de se réinstaller dans une autre partie du pays.

Dans toutes les situations, les PDI doivent pouvoir jouir de leur droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur résidence, y compris le droit de rester où elles se trouvent, à moins que le mouvement involontaire soit

³⁷ Pour plus de détails, voir Walter Kälin, Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 26-43.

(1) entrepris d'une manière prévue par la loi ; (2) nécessaire pour protéger la sûreté publique, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui ; et (3) conforme aux autres droits de l'homme reconnus.³⁸ Dans des situations de conflit armé, les transferts involontaires de populations civiles à l'intérieur de leur propre pays ainsi que les déportations au-delà des frontières nationales sont interdits, excepté lorsque la sécurité de ces populations ou des impératifs militaires le justifient. Dans ces cas-là, les personnes évacuées devraient être autorisées à retourner chez elles dès que les hostilités ont pris fin dans leur zone d'habitation.³⁹ En outre, de tels transferts devraient être exécutés dans des conditions d'hygiène, de santé, de nutrition et de logement qui soient satisfaisantes.⁴⁰ Les déportations ou les transferts de civils illégaux lors de conflits armés, ou l'inexécution du retour des civils une fois que les circonstances le permettent, constituent une grave infraction au droit international humanitaire.⁴¹ Plus généralement, les actes de déplacement arbitraire sont considérés comme des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.⁴² Les groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers devraient recevoir une protection particulière contre le déplacement.⁴³

Dans les situations de catastrophe, le droit de ne pas être soumis à un déplacement arbitraire ainsi que d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à l'intégrité physique et à un niveau de vie suffisant, devraient être respectés et protégés au moyen de politiques et de programmes qui répondent aux besoins humanitaires une fois qu'une catastrophe a eu lieu. Ces politiques et programmes devraient également identifier les risques de catastrophe et chercher à les atténuer de manière proactive. La protection du droit à la vie requiert par exemple à la fois des mesures par lesquelles les autorités s'interdisent de recourir au meurtre, et des mesures pour empêcher les pertes humaines prévisibles.⁴⁴ La prévisibilité, dans ce sens, se réfère à la fois aux types de catastrophes ou dangers naturels qui peuvent frapper n'importe quelle région donnée et aux facteurs de risque qui exposent plus particulièrement certains groupes. Ainsi, les États ont la responsabilité première de protéger les personnes se trouvant sur leur territoire et leurs possessions contre les catastrophes naturelles au moyen de mesures qui intègrent la réduction des risques dans des politiques de développement ainsi qu'au moyen de l'adoption ou de la modification de lois « en prévoyant notamment des règlements et des mécanismes de nature à encourager le respect de ces lois et en incitant la mise en œuvre d'activités de réduction des risques et d'atténuation des effets ». ⁴⁵ En accord avec la Déclaration de Hyogo et le cadre d'action adopté par la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles de 2005, ainsi qu'en accord avec d'autres conventions environnementales,

- 38 DUDH, Article 13 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, PIDCP, Article 12. Ces droits peuvent être temporairement suspendus en cas de danger public menaçant l'existence de la nation proclamé par un acte officiel. Voir PIDCP, Article 4.
- 39 Convention (IV) de Genève, Article 49; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Article 85 (4)(a) ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Article 17. Voir également le Principe directeur 6.2 (b). Voir également Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Article 87 (1), et Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Article 4 (3)(e), pour les droits des enfants concernant les transferts.
- 40 Convention (IV) de Genève, Article 49(3); Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Article 17(1).
- 41 Convention (IV) de Genève, Article 147 et Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Article 85 (4) (a) (qui définit les transferts de population dans ou hors des territoires occupés comme étant une grave infraction entraînant une responsabilité individuelle criminelle).
- 42 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Articles 6, 7 (1)(d), et 8 (2)(e).
- 43 OIT, Convention (No 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.
- 44 Le droit à la vie est protégé par le PIDCP, Article 6 ; la Convention Américaine relative aux droits de l'homme, Article 4 ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Article 4 ; la Charte arabe des droits de l'homme, Article 5 ; et la Convention européenne sur les droits de l'homme, Article 6. Le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale No. 6 de 1982 (paragraphe 5) mentionne l'obligation pour les États de prendre des mesures positives pour empêcher des pertes humaines dans des situations de catastrophe, ce qui a été expressément confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Öneryildiz v. Turquie*, Requête 48939/99, jugement du 30 novembre 2004, ainsi que dans l'affaire *Budaïeva et autres v. Russie*, Requêtes Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, jugement du 20 mars 2008.
- 45 Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Déclaration de 2005, paragraphe 4; Cadre d'action de Hyogo pour 2005–2015, paragraphe 16.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

de telles mesures devraient être prises sur la base d'une législation interne sérieuse et des plans qui se fondent sur la participation des communautés concernées en toute connaissance de cause.⁴⁶

Dans la pratique, l'évacuation de zones touchées par une catastrophe et la relocalisation peuvent s'avérer nécessaires afin de réduire les conséquences néfastes que peuvent avoir les catastrophes naturelles et les dangers environnementaux sur la sécurité et la santé.⁴⁷ Pour qu'une évacuation soit acceptable, il doit exister des preuves sérieuses qu'une menace importante sur la vie est imminente. A contrario, ne pas évacuer les populations concernées quand ces conditions sont présentes est une violation du devoir de protection de l'Etat envers la vie des personnes vivant sous sa juridiction.

La réinstallation permanente des personnes touchées par des projets de développement à large échelle représente une claire interférence avec le droit de ces dernières à la liberté de mouvement et au libre choix de leur résidence. Le déplacement qui en résulte est arbitraire, à moins qu'il ne soit justifié par des intérêts publics qui sont irréfutables et primordiaux et qu'il ne soit exécuté d'une façon qui contribue à l'amélioration des conditions de vie des personnes et des communautés concernées.⁴⁸

Cadre réglementaire : les cadres juridiques internes énoncent rarement de manière explicite le droit de ne pas être soumis à un déplacement arbitraire. Cependant, de nombreuses constitutions nationales énoncent des droits pertinents, tels que le droit à la liberté de mouvement et au libre choix du lieu de résidence. En outre, des lois et politiques spécifiques énoncent également souvent des règles ayant trait au déplacement arbitraire. Elles incluent notamment :

- des manuels militaires et d'autres règlements qui régissent la conduite des forces nationales de sécurité ;
- des codes concernant le domaine de la construction, des plans environnementaux et des règlements concernant l'aménagement du territoire et le classement des différentes zones ;
- des lois et des politiques sur la gestion civile des crises et la réponse aux catastrophes ; et
- des plans nationaux de développement, des dispositions juridiques sur l'expropriation de propriétés privées ou publiques et des politiques sur la réinstallation des populations touchées par des projets de développement.

Outre la nécessité d'éviter les déplacements arbitraires et les pertes humaines inutiles en cas de catastrophe ou d'en atténuer les effets néfastes, les autorités compétentes devraient réviser les lois et les politiques internes afin de s'assurer que les droits de l'homme des personnes menacées par un déplacement sont protégés.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Chaque année, des milliers de personnes sont déplacées à cause de conflits armés, de catastrophes naturelles, de risques environnementaux et de projets de développement à large échelle. Dans les conflits armés, les gens sont souvent obligés de fuir soit à cause d'une dégradation de la situation, soit parce que des parties au conflit les forcent à quitter leurs foyers. Parfois, les civils doivent partir en raison de dangers survenant lors de la conduite des hostilités, tels que des pilonnages et des bombardements

46 Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Déclaration de Hyogo, paragraphe 2-4 ; Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 ; voir également la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (UNCOD), (<http://www.un.org/french/events/desertification/2008/convention.shtml>), Article 5 ; Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) 1998 (<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>).

47 Les évacuations se justifient uniquement sur cette base. Voir le Principe directeur 6.2 (d).

48 Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Principes de base et directives sur les expulsions et les déplacements liés au développement, UN Doc. A/HRC/4/18 (5 février 2007) (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/29/PDF/G0710629.pdf?OpenElement>).

ou à cause des restes explosifs de guerre. Dans d'autres cas, des personnes sont forcées de fuir parce qu'elles sont menacées, font l'objet d'extorsion ou sont soumises au recrutement forcé ou encore parce qu'elles craignent des représailles ou des punitions collectives. Dans le cadre d'un conflit armé, les déplacements arbitraires sont le plus souvent la conséquence d'une violation du droit international humanitaire, notamment le non-respect de l'obligation, en tous temps, de faire la distinction entre les civils et les combattants et le non-respect de l'interdiction de diriger des attaques contre des civils, des attaques indiscriminées et de répandre la terreur parmi la population civile. Les déplacements arbitraires surviennent également dans les cas d'évacuations forcées ou lorsqu'un ordre de quitter une certaine zone est donné sans que la sécurité des personnes civiles ou la nécessité militaire ne l'exigent, ainsi que lorsque le déplacement, qui était initialement justifié sur ces bases, dure plus longtemps que nécessaire.

Les catastrophes naturelles ont tendance à exposer plus particulièrement aux risques les personnes les plus marginalisées et vulnérables, soit dans les zones urbaines où les revenus sont bas et où l'utilisation des sols et les normes de construction sont moins contrôlées, soit dans les zones rurales pauvres qui sont sujettes à la dégradation de l'environnement, aux inondations et à la sécheresse.⁴⁹ En outre, les femmes tendent à être touchées de manière disproportionnée par les catastrophes naturelles, ce qui est souvent le résultat d'une discrimination sexuelle ou basée sur le genre.⁵⁰ Dans de nombreux cas, lorsque l'évacuation et la relocalisation sont inévitables une planification et une action préalables peuvent considérablement réduire les risques d'un déplacement ou en atténuer les effets. Bien qu'un nombre croissant de normes internationales aient été élaborées pour aider à prévenir et atténuer les déplacements en cas de catastrophe, leur mise en œuvre sur le plan interne nécessite un changement important de perspective institutionnelle, allant de la réponse à la capacité de réaction. Ce changement impose des coûts sur le court terme alors que les gains sont difficilement quantifiables (le nombre de vies sauvées grâce à des mesures d'atténuation peut par exemple rarement être quantifié).

Les projets de développement, en particulier ceux à large échelle, requièrent souvent la relocalisation des populations concernées. Certaines de ces relocalisations ne sont pas entièrement justifiées—par exemple, parce que le projet, avec quelques modifications, aurait pu être mis en œuvre de façon à avoir des conséquences moins graves sur les personnes. Dans d'autres cas, la relocalisation est effectuée d'une manière qui viole le droit à la vie et à la sécurité ou à la propriété, parce qu'aucune compensation en nature n'est offerte ou que les sites proposés en échange ne conviennent pas dans un cas de relocalisation.

49 Voir PNUD, "La réduction des risques de catastrophes : Un défi pour le développement," 58 (2004) (ci-après, "La réduction des risques de catastrophes").

50 Voir, par exemple, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division pour l'avancement des femmes, *De la manière de rendre plus sûr un environnement dangereux, Femmes en l'an 2000 et au-delà* (Avril 2004), p. 7 ; Organisation panaméricaine de la santé (OPS), "Gender and Natural Disasters" (non daté) (www.paho.org/English/DPM/GPP/GH/genderdisasters.pdf).

B. LISTE DE CONTRÔLE DES PROBLÈMES DONT LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES DEVRAIENT S'OCCUPER

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation nationale

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des personnes à ne pas être soumises à un déplacement arbitraire.
2. Criminaliser le déplacement arbitraire dans le droit interne de façon à ce que cela équivaille à un crime contre l'humanité ou un crime de guerre conformément au Statut de Rome.
3. Prendre des mesures pénales et administratives pour garantir la conformité avec les règles pertinentes du droit international humanitaire, y compris les règles de conduite des hostilités et le devoir de faire la distinction entre les civils et les combattants, ainsi qu'entre les objectifs civils et les objectifs militaires.
4. Adopter des politiques sur les catastrophes qui ne réglementent pas seulement la réponse, mais qui se concentrent également sur la réduction des risques et la capacité de réaction en cas de catastrophe.
5. Énoncer clairement dans les plans de développement et les politiques de réinstallation que le déplacement et la relocalisation forcés résultant d'un projet de développement doivent être autorisés par la loi, justifiés par des intérêts publics impérieux et primordiaux, requis pour protéger ces intérêts et exécutés dans le plein respect des droits de l'homme des personnes concernées. Les autorités devraient également inclure des clauses sur les procédures par lesquelles tout déplacement ou toute relocalisation de ce type sera effectué, sur les solutions disponibles, y compris la réinstallation et la compensation, ainsi que le droit à un recours administratif ou judiciaire.

48

Afin de s'assurer que le droit de chaque individu à ne pas être soumis à un déplacement arbitraire soit respecté, les lois et les politiques internes devraient :

- reconnaître le droit d'être libre de tout déplacement arbitraire ;
- définir le déplacement arbitraire comme étant un crime dans le droit interne, au moins dans les cas où il équivaut à un crime contre l'humanité ou à un crime de guerre conformément au Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;
- garantir le respect du droit international humanitaire afin d'éviter les déplacements arbitraires dans les situations de conflit armé ;
- réglementer tous les aspects pertinents de la réduction des risques de catastrophe et mettre en place les mesures, mécanismes et procédures nécessaires, y compris les systèmes d'alerte précoce et la collecte de données sur les risques potentiels et les groupes à risque ;
- si des évacuations sont entreprises en cas de conflit armé ou de catastrophe, s'assurer qu'elles sont effectuées d'une manière qui respecte les droits et la dignité des personnes concernées ;
- s'assurer qu'il y ait suffisamment de communication et de partage d'information pour que la population soit informée des dangers et risques ;
- offrir des recours légaux, y compris la possibilité de mener une enquête et d'entamer des poursuites, en cas de morts et de déplacement causés par une catastrophe, ainsi que des compensations pour les victimes ; et
- s'assurer que les déplacements dus à un projet de développement sont effectués uniquement lorsque des intérêts publics impérieux et primordiaux les justifient et qu'ils sont menés d'une manière qui contribue à l'amélioration des conditions de vie des personnes et des communautés touchées.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES D'UNE RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Le déplacement arbitraire est-il reconnu comme un crime dans le droit interne ?

Les Etats devraient donner effet à leurs obligations en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme à travers l'adoption de lois internes qui interdisent les déplacements arbitraires, au moins lorsqu'ils équivalent à un crime contre l'humanité⁵¹ ou à un crime de guerre,⁵² conformément au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Ils devraient également prévoir la possibilité de poursuivre les personnes accusées d'avoir ordonné ou perpétré de tels actes.

51 Le Statut de Rome de 1999 définit de tels actes comme suit :

Art. 7 Crimes contre l'humanité

Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque [...]

d) déportation ou transfert forcé de population [...]

Aux fins du par. 1:

d) par «déportation ou transfert forcé de population», on entend le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international. [...]

Les « Éléments des crimes » (ICC-ASP/1/3, Article 7 1) d) définissent le crime comme suit :

1. L'auteur a déporté ou transféré de force, sans motif admis en droit international, une ou plusieurs personnes dans un autre État ou un autre lieu, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs.
2. Les personnes concernées étaient légalement présentes dans la région d'où elles ont été ainsi déportées ou déplacées.
3. L'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant la légalité de cette présence.
4. Le comportement faisait partie d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile.
5. L'auteur savait que ce comportement faisait partie d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile ou entendait qu'il en fasse partie.

Le terme « de force » ne se limite pas à la force physique et peut comprendre un acte commis en usant à l'encontre de ladite ou desdites ou de tierces personnes de la menace de la force ou de la coercition, telle que celle causée par la menace de violences, contrainte, détention, pressions psychologiques, abus de pouvoir, ou bien à la faveur d'un climat coercitif.

52 Le Statut de Rome de 1999 définit de tels actes comme suit :

Art. 8 Crimes de guerre

2. Aux fins du Statut, on entend par «crimes de guerre»: [...]

e) les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi du droit international, à savoir l'un quelconque des actes ci-après: [...]

viii) 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. [...]

Les « Éléments des crimes » (ICC-ASP/1/3, Article 8 2) e) viii) définissent le crime comme suit :

1. L'auteur a donné l'ordre de déplacer une population civile.
2. L'ordre n'était justifié ni par la sécurité des personnes civiles concernées ni par des nécessités militaires.
3. L'auteur occupait une fonction lui permettant de faire effectuer ce déplacement en en donnant l'ordre.
4. Le comportement a eu lieu dans le contexte de et était associé à un conflit armé ne présentant pas un caractère international.
5. L'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant l'existence d'un conflit armé.

ÉTUDE DE CAS

Le déplacement arbitraire en tant que crime

Les actes de déplacement arbitraire qui équivalent à des crimes contre l'humanité ou à des crimes de guerre devraient être définis dans le droit interne comme étant des crimes et passibles de poursuites en tant que tels. Des exemples de telles dispositions existent dans le droit interne de nombreux pays.⁵³

Par exemple, le droit allemand permet d'entamer des poursuites pour crime de guerre contre quiconque, en connexion avec un conflit armé international ou non, «en contravention d'une règle du droit international, déporte ou transfère de manière forcée, par l'expulsion ou par d'autres actes coercitifs, dans un autre Etat ou dans une autre région, une personne qui doit être protégée en vertu du droit international humanitaire et dont la présence dans une région est légale. »⁵⁴

Le droit interne peut aller au-delà des standards minimaux, comme cela est montré par l'article 284A du code pénal colombien :

« Celui qui, arbitrairement, par la violence ou par d'autres mesures coercitives dirigées contre un secteur de la population, pousse l'un ou plusieurs de ses membres à changer de lieu de résidence, devra encourir une peine [de prison] de 15 à 30 ans en sus d'une amende de 500 à 2000 salaires minimum, tel que déterminé par la loi, et sera banni des fonctions officielles pendant 5 à 10 ans.

Cette définition [du déplacement forcé] ne couvre pas les mouvements de populations causés par les forces publiques quand il en va de la sécurité de la population ou que des raisons militaires impérieuses sont en cause, conformément au droit international humanitaire. »⁵⁵

50

Comment le respect du droit international humanitaire peut-il être garanti afin d'éviter les déplacements arbitraires dans les situations de conflit armé ?

Afin de minimiser le risque d'un déplacement arbitraire dans les situations de conflit armé, les autorités compétentes devraient garantir le plein respect des règles du droit humanitaire international, notamment celles mentionnant la distinction entre les civils et les combattants.⁵⁶ D'autres obligations clés incluent le devoir de garantir que tous les mouvements de civils sont justifiés pour leur propre sécurité ou pour des impératifs militaires, le devoir de recevoir les civils dans des conditions d'hébergement, d'hygiène, de santé, de sécurité et de nutrition satisfaisantes, le devoir de garantir que les membres d'une même famille ne soient pas séparés et le devoir de permettre à toutes les personnes touchées de retourner volontairement dans leurs foyers ou leur lieu de résidence habituel dès que les motifs de leur déplacement disparaissent.

Des mesures préventives devraient également être prises afin de préparer les forces de sécurité au respect du droit humanitaire international. Par exemple:

53 Voir, de manière générale, la base de données du CICR sur la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire (<http://icrc.org/ihl-nat>).

54 Allemagne, Loi introduisant le code des crimes internationaux, Article 1, Section 8 (1)(6).

55 Code pénal de la Colombie (tel que modifié le 6 juillet 2000), Article 284A. Le "Manual Militar básico" (1995), interdit aux parties au conflit d'avoir recours au déplacement forcé de la population civile (p. 30). S'agissant des conflits armés non internationaux, le manuel interdit d'obliger "les civils à déménager à cause du conflit, sauf si la sécurité ou des impératifs militaires l'exigent ». (p.77).

56 CICR, Droit international humanitaire coutumier, vol. 1, "Règles," Règles 1–24.

- les autorités compétentes devraient publier des ordres et instructions clairs concernant l'obligation qu'ont les forces armées—et quiconque agissant sous leur commandement et leur supervision—de se conformer au droit international humanitaire.⁵⁷
- les autorités compétentes devraient garantir que les forces armées sont dûment informées du contenu du droit international humanitaire.⁵⁸
- les autorités compétentes devraient mettre à disposition des conseillers juridiques, quand cela est nécessaire, pour conseiller les commandants militaires sur l'application du droit international humanitaire, y compris sur la détermination du moment où un déplacement peut s'avérer nécessaire pour la sécurité des populations concernées ou pour des impératifs militaires, et quand de tels motifs disparaissent et que le retour doit être permis.⁵⁹
- les autorités compétentes devraient encourager l'enseignement du droit international humanitaire à la population civile.⁶⁰

ÉTUDE DE CAS

Manuels militaires : instructions données aux forces armées concernant l'autorisation faite aux civils déplacés de retourner dans leurs foyers dès que les motifs de leur déplacement n'ont plus lieu d'être

Plusieurs manuels militaires renforcent la règle du droit humanitaire international coutumier selon laquelle le déplacement devrait être limité dans le temps et que les personnes concernées doivent être autorisées à retourner volontairement dans leur foyer ou dans leur lieu de résidence habituel.⁶¹ Au Kenya, le "Manuel sur le droit des conflits armés" spécifie que les "personnes déplacées de manière temporaire [...] doivent être autorisées à retourner ou à être ramenées dans leur lieu d'habitation précédent." ⁶² Similairement, les "Directives pour les commandants militaires des Philippines" énonce que les "personnes déplacées et évacuées doivent être autorisées et/ou convaincues de retourner chez elles aussi vite que les considérations tactiques le permettent."⁶³

51

Toutes les parties au conflit armé sont liées par les règles du droit international humanitaire. Cependant, dans les cas où des acteurs non étatiques sont responsables d'actes de déplacement arbitraire en violation du droit international humanitaire, il incombe malgré tout aux autorités compétentes, y compris le commandement militaire, de garantir que les populations touchées soient en mesure de se déplacer par des itinéraires d'évacuation pour rejoindre des lieux de sécurité, de garantir qu'elles soient reçues dans des conditions d'hébergement, d'hygiène, de santé, de sécurité et de nutrition satisfaisantes, de garantir que les membres d'une même famille ne soient pas séparés et que ces populations aient la possibilité de retourner volontairement dans leurs foyers sans délai dès que les conditions le permettent.

57 Ibid., Règle 139.

58 Ibid., Règle 142.

59 Ibid., Règle 141.

60 Ibid., Règle 143.

61 CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. 1, "Règles," Règle 132.

62 Kenya, "LOAC Manuel (1997), Précis No. 3, p. 13, cité dans CICR, *Droit international humanitaire*, vol. 2, "Pratique" chapitre 38, paragraphe 702.

63 Philippines, "Military Directive to Commanders" (1988), paragraphe 3(e), cité dans CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. 2, "Pratique," chapitre 38, paragraphe 704.

Quels sont les mécanismes et les procédures nécessaires pour la réduction des risques de catastrophe ?

Les lois et les politiques sur la réduction des risques de catastrophe devraient se fonder sur la reconnaissance explicite que c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité de la réduction des risques. Un tel devoir peut être implicite dans des situations où les Etats ont reconnus des droits liés à la réduction des risques de catastrophe, comme le droit au développement, à un environnement sain, une vie saine et une santé suffisante et à un niveau de vie raisonnable. En reconnaissant le devoir de réduire les risques de catastrophe, les Etats doivent reconnaître le droit à l'information sur les catastrophes. Quand des vies sont perdues non pas en tant que conséquence inévitable d'une catastrophe, mais parce que les autorités ont manqué à leur devoir en ne prenant pas des mesures préventives et protectrices contre des dangers naturels imminents qui étaient clairement identifiables, des enquêtes et poursuites pénales devraient être entreprises et une compensation doit être offerte aux victimes⁶⁴ (voir ci-après).

ÉTUDE DE CAS

Hypothèses sur Reconnaissance du devoir de l'Etat en matière de réduction des risques de catastrophe

Certains Etats ont endossé un devoir constitutionnel de réduction des risques de catastrophe. La Constitution de l'Ethiopie mentionne que « le gouvernement doit prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir toutes les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ».⁶⁵ La Constitution de l'Ouganda engage l'Etat à « instituer un dispositif efficace permettant de s'occuper de n'importe quel risque ou catastrophe provenant des calamités naturelles ou n'importe quelle situation ayant pour résultat le déplacement général de personnes ou entraînant une sérieuse perturbation de leur vie normale ».⁶⁶ La Constitution de la Macédoine requière une « planification rurale et urbaine correcte afin de promouvoir un environnement humain agréable, ainsi que la protection et le développement écologique. »⁶⁷ La Constitution de l'Afrique du Sud garantit aux citoyens « le droit à un environnement qui ne mette pas en danger leur santé ou bien-être,⁶⁸ tandis que celle de l'Equateur établit « le droit de vivre dans un environnement qui soit équilibré sur le plan écologique et exempt de toute contamination.⁶⁹

D'autres Etats ont reconnu leur responsabilité dans la réduction des risques de catastrophe dans leur droit interne. Au Costa Rica, la Loi nationale sur les situations d'urgence et la réduction des risques indique que l'Etat du Costa Rica « a la responsabilité d'empêcher les catastrophes. À cette fin, toutes les institutions doivent prendre en compte les concepts de risque et de catastrophe dans leurs programmes et inclure des mesures pour réduire les risques dans leur travail ordinaire, promouvant une culture de la réduction des risques. »⁷⁰. De même, en Indonésie, selon la Loi sur la gestion des risques de 2005 « la République d'Indonésie a la responsabilité de protéger tous les citoyens d'Indonésie ainsi que leur terre natale pour protéger la vie et les sources de revenu, y compris contre les catastrophes. »⁷¹

64 Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Budaïeva et autres v. Russie*, Demandes nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, et 15343/02, jugement du 20 mars 2008, paragraphes 138–143.

65 Constitution de la République démocratique fédérale d'Ethiopie (1994), Article 89 (3).

66 Constitution de l'Ouganda (1995), Article 23.

67 Constitution de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine (1991), Article 8.

68 Constitution de l'Afrique du Sud (1996), Article 24.

69 Constitution politique de l'Equateur (1998), Article 23 (6).

70 Costa Rica: Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Decreto Legislativo No. 8488, Expediente No. 14.452, Artículo 25 (2006).

71 Indonésie, Law Concerning Disaster Management (2005), paragraphe préliminaire. Voir également l'Article 6 de la même loi.

L'adoption d'un plan ou d'une loi interne peut servir de point de départ pour mettre en œuvre la responsabilité de réduire les risques de catastrophe. Un plan ou une loi de ce type doit décentraliser les tâches et les responsabilités concernant la réduction des risques de catastrophe et les confier aux instances locales. Ceci répond au besoin de respecter la distribution des compétences dans les États fédéraux et également à la nécessité de garantir l'utilisation la plus efficace possible des connaissances et des ressources locales.⁷² Les lois et les politiques relatives à la réduction des risques de catastrophe devraient également spécifier un cadre institutionnel qui permette la participation des agences et des départements du gouvernement concernés, et la contribution de toutes les autres entités du pays impliquées, y compris la société civile et les acteurs privés, ainsi que les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ce type de cadre doit clairement répartir les obligations parmi les acteurs publics, y compris les responsabilités pour la mise en œuvre, la supervision, la surveillance et l'élaboration de rapports.

ÉTUDE DE CAS

Obligation de rapporter sur quant aux mesures relatives à la réduction des risques de catastrophes

Au Pakistan, l'ordonnance de 2007 concernant la gestion des catastrophes exige que les gouvernements tant provinciaux que nationaux fassent un compte-rendu annuel sur leurs activités liées à la gestion des catastrophes à leur organe législatif respectif.⁷³ En Afrique du Sud, la loi sur la gestion des catastrophes de 2002 requiert que les centres nationaux, provinciaux et municipaux soumettent à leur organe législatif respectif un rapport annuel sur leurs activités. Ce rapport doit inclure les résultats du suivi des initiatives de prévention et de réduction des risques, si une catastrophe a surgi, les problèmes rencontrés et enseignements tirés, ainsi qu'une évaluation des plans, stratégies et recommandations sur les catastrophes.⁷⁴

Enfin, pour faire montre d'efficacité, les initiatives concernant la réduction des risques de catastrophe devraient recevoir des aides financières et des ressources appropriées.⁷⁵ Le processus budgétaire doit être spécifique et transparent quant à la manière dont les fonds sont distribués, selon les objectifs de réduction des risques.

72 Voir la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Déclaration de 2005, Cadre d'action de Hyogo pour 2005–2015, paragraphe 16 (i)(d) (appelant les gouvernements à « compte tenu de l'importance et de la diversité des profils et évolutions des risques au niveau local, recourir à la décentralisation en confiant la responsabilité de la réduction des risques de catastrophe et les ressources prévues à cet effet aux autorités infranationales ou locales compétentes, selon le cas »).

73 Voir Pakistan, National Disaster Management Ordinance 2007, Article 41..

74 Voir Afrique du Sud, Act No. 57, Disaster Management Act of 2002, Government Gazette No. 24252 (2003), Articles 24, 36, et 50.

75 Voir la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Déclaration de 2005, Cadre d'action de Hyogo pour 2005–2015, paragraphe 16 (ii).

ÉTUDE DE CAS

Garantir l'allocation de fonds et de ressources pour les mesures de réduction des risques de catastrophe

Au Guatemala, la Loi sur la coordination nationale pour la réduction des catastrophes naturelles ou causées par l'homme de 1996 prévoit la création d'un Fond national pour la réduction des catastrophes.⁷⁶

Au Pakistan, une ordonnance de 2007 sur la gestion des catastrophes prévoit l'établissement de fonds similaires autant au niveau national qu'au niveau provincial.⁷⁷ En 2000, le gouvernement éthiopien a établi un Fond national pour la prévention des catastrophes et la capacité de réaction, ainsi qu'une Réserve de sécurité pour l'alimentation d'urgence (un stock de céréales renouvelable).⁷⁸

La loi de 2002 sur la gestion des catastrophes au Costa Rica a non seulement créé un Fond national pour les catastrophes, mais également requis que tous les départements et les différents niveaux du gouvernement maintiennent des budgets séparés pour les activités liées à la réduction des risques de catastrophe. Elle a par ailleurs demandé à ce que toutes les agences nationales versent au Fond national pour les catastrophes 3% de tout excédent budgétaire qu'elles pourraient avoir chaque année.⁷⁹ De même, l'île de Madagascar alloue une ligne budgétaire annuelle pour les activités liées à la gestion des risques de catastrophe et requiert que chaque ministère alloue une partie de son budget annuel à la réduction des risques de catastrophe et aux activités de réponse.⁸⁰

Quelles mesures administratives et techniques devraient être prises pour la réduction des risques de catastrophe?

54

Les autorités compétentes devraient passer en revue et, quand cela est nécessaire, modifier les règles sur l'aménagement du territoire, les projets de développement, la propriété foncière et l'utilisation des terres, le zonage, la protection de l'environnement et la construction de bâtiments. Une telle révision doit se faire à partir d'une évaluation des risques de catastrophe existants et des dangers environnementaux et par la recommandation de mesures concrètes (par exemple, le reboisement dans des zones d'inondation ou l'amélioration des codes de construction dans des secteurs exposés aux tremblements de terre).

76 Voir Guatemala: Decreto 109-96: Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (1996), Artículo 15.

77 Voir Pakistan, National Disaster Management Ordinance 2007, Articles 29-30 (http://www.na.gov.pk/ordinances/ord2009/national_disaster_ord2007_141009.pdf).

78 Voir François Grünewald et autres, "Ethiopia: Real Time Evaluation of the 2006 Emergency Response" (2006), p. 25 (<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1008392>).

79 République du Costa Rica, Ley Nacional de Emergencias, No. 7914 (February 3, 2002), Artículos 43-46 (www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp).

80 Voir Nations Unies, Disaster Risk Reduction, Global Review 2007, pp. 46-47

ÉTUDE DE CAS

L'incorporation des mesures de réduction des risques de catastrophe dans le zonage de l'utilisation du sol, dans les codes de construction et dans les projets de développement

Le développement de secteurs exposés au risque d'inondation peut être entrepris conformément aux règlements de zonage conçus pour réduire au minimum le développement résidentiel et promouvoir d'autres utilisations, comme l'agriculture, qui ont moins tendance à mettre en danger des vies humaines et des habitations.⁸¹ Par exemple, en Algérie, la Loi relative à la gestion des catastrophes prévoit des cartes sur les risques d'inondation qui délimitent les zones où aucune construction n'est autorisée et d'autres secteurs où le risque est moindre et où les constructions sont permises si elles sont accompagnées de précautions spéciales contre les dégâts dus aux inondations.⁸²

En cas de tempête et de tremblement de terre, la résistance des maisons et des bâtiments est un facteur de risque. De fait, la révision des codes de construction peut réduire les risques de déplacement potentiel, les morts et les blessures résultant de tels dangers. Ainsi, en 1998, l'Arménie a inclut « la construction de bâtiments, de réseaux d'ingénierie, de structures hydrotechniques, de bâtiments, de voies de communication et de transport, ainsi que des routes avec les niveaux de sécurité et de fiabilité nécessaires » parmi les activités préventives qui sont décrites dans sa Loi sur la protection de la population dans les situations d'urgence.⁸³ De même, Sainte Lucie a incorporé dans son Acte sur la de gestion des catastrophes de 2006 des pouvoirs et des procédures spécifiques pour les inspections de bâtiments potentiellement dangereux.⁸⁴

Plus généralement, plusieurs Etats ont incorporé des objectifs de réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement. Par exemple, la loi relative à la gestion des catastrophes de l'Inde exige que « chaque ministère ou département du gouvernement de l'Inde intègre les mesures de prévention ou de réduction des catastrophes dans ses plans de développement et ses projets, conformément aux directives fixées par l'Autorité nationale [...] »⁸⁵ De même, la loi sur la gestion des catastrophes de l'Indonésie requiert que les autorités tant nationales que régionales incorporent des éléments de risque de catastrophes dans leurs programmes de développement et fassent en sorte que « toute activité de développement impliquant de grands risques de catastrophe soit équipée de l'analyse de risque de catastrophes comme faisant partie de l'effort de gestion des catastrophes conformément au pouvoir dont elles sont dotées. »⁸⁶

L'identification et la surveillance des dangers imminents, ainsi que le développement de systèmes d'alerte rapide, sont également essentielles. Prendre des mesures techniques pour parer à un danger imminent qui est prévisible ou pourrait être connu en faisant preuve de diligence est, conformément au droit à la vie, l'une des obligations concrètes auxquelles les autorités compétentes doivent se soumettre dans des situations de catastrophe. Des systèmes d'alerte rapide efficaces permettent aux autorités compétentes et aux communautés concernées de prendre des mesures préventives pour atténuer les effets des catastrophes.

81 Voir Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, "Guidelines for Reducing Flood Losses" (2004), p. 34–35.

82 Voir Algérie: Loi No. 04–20 du 13 Dhou El Kaada 1425 correspondant au 25 décembre 2004 25, 2004, relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, Articles 24–25.

83 Voir Arménie, Law on Population Protection in Emergency Situations (1998), Article 4 (www.brookings.edu/fp/projects/idp/Armenia_ProtectionLaw_1998.pdf).

84 Voir Sainte Lucie, Law, No. 30 of 2006, Disaster Management Act of 2006, paragraph 23.

85 Inde, Disaster Management Act of 2005, Bill No. LV-F of 2005, paragraphe 36 (b).

86 Voir Indonésie, Law Concerning Disaster Management (2005), Articles 6–7, 9, and 40.

ÉTUDE DE CAS

Les systèmes d'alerte rapide pour la réduction des risques de catastrophe

Au Nicaragua, la loi relative à la gestion des catastrophes définit trois niveaux d'alerte pour les risques de catastrophe indiqués selon un code de couleurs qui correspondent à différentes étapes d'un danger imminent. Elle confie la surveillance et l'annonce publique des menaces à des départements et des ministères spécifiques.⁸⁷ Le Bangladesh a institué un système d'alerte en cas de cyclone qui demande au gouvernement de fournir des avertissements initiaux concernant l'éventualité d'un cyclone sur la base des prévisions météorologiques 24 heures à l'avance, d'annoncer "niveau de danger" 18 heures à l'avance et "niveau de danger élevé" 10 heures à l'avance.⁸⁸ Le gouvernement du Bangladesh est aussi entré en partenariat avec la Société du Croissant-Rouge du Bangladesh et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour développer un programme de Préparation aux cyclones "centré sur la population" par le biais d'émissions radiophoniques et de 33'000 volontaires basés dans des villages et utilisant des mégaphones et des sirènes manuelles pour avertir les communautés des tempêtes imminentes.⁸⁹

La collecte d'informations joue un rôle central dans la réduction des risques de catastrophe. Les données sur les dangers potentiels (comme des rapports sismologiques et des informations météorologiques) sont de grande importance et des données de population mises à jour aident les autorités à localiser les secteurs où les caractéristiques ou les moyens de subsistance des populations locales les rendent particulièrement vulnérables aux effets des catastrophes. La collecte de données sur les populations devrait être rendue obligatoire par la loi, effectuée ou du moins coordonnée par des institutions publiques et recevoir le financement adéquat.

56

ÉTUDE DE CAS

La collecte d'informations pour la réduction des risques de catastrophe

En Afrique du Sud, la loi relative à la gestion des catastrophes a créé un centre de gestion des catastrophes national dont la tâche est « de servir de dépôt et de canal pour les informations concernant la gestion des catastrophes et sur les catastrophes elles-mêmes. »⁹⁰ Parmi le type d'informations que le centre doit rassembler se trouvent des données sur les dangers, sur les facteurs de risque et sur les secteurs et les communautés qui sont particulièrement vulnérables. Le centre recueille également des informations sur la connaissance de la gestion des catastrophes au niveau local.⁹¹ Il est aussi exigé du centre qu'il recherche ce type d'informations auprès de n'importe quel organe étatique ou personne. Dans ce dernier cas, la personne doit accepter de répondre ou elle s'expose à des sanctions pénales.⁹²

Pendant la période de collecte de données sur la population, ainsi que pendant l'élaboration et la mise en œuvre de lois et des politiques relatives à la réduction des risques de catastrophe, les autorités devraient prendre en considération les questions de genre et les besoins des groupes marginalisés ou vulnérables, y compris par la consultation efficace et la participation continue dans la conception et la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophe.

87 Voir Nicaragua, Ley No. 337: Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación, y Atención de Desastres (2000), Artículos 26–30

88 Voir Asian Disaster Reduction Center, "Total Disaster Risk Management: Good Practices" (2003), p. 66.

89 Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, "Rapport sur les catastrophes dans le monde: La réduction des risques" (2002), p. 16.

90 Voir South Africa, Act No. 57, Disaster Management Act of 2002, Government Gazette No. 24252 (2003), Article 17.

ÉTUDE DE CAS

La réponse aux problèmes liés au genre et aux groupes vulnérables dans les lois et les politiques sur la réduction des risques de catastrophe

Au Bangladesh, le règlement intérieur sur la gestion des catastrophes de 1999 inclut un modèle de Plan d'Action conjoint national/local qui demande aux comités pour les catastrophes qu'au moins deux de leurs représentants soient des femmes⁹³, qu'ils offrent une formation spécialisée pour les femmes sur la manière d'administrer les premiers secours et de purifier l'eau⁹⁴ et qu'ils rédigent des listes sur les familles qui pourraient avoir besoin d'aide après une catastrophe, avec une attention particulière aux ménages dirigés par une femme.⁹⁵

En Inde, la politique relative à la gestion des catastrophes de l'État du Gujarat inscrit le « traitement des questions de genre dans la gestion des catastrophes avec un accent particulier la responsabilisation des femmes envers la réduction des risques sur le long terme » parmi ses objectifs principaux et propose, dans les activités de renforcement des capacités qu'elle organise avec les communautés locales et des groupes de la société civile, un certain nombre de mesures afin de promouvoir et de soutenir le rôle des femmes dans la réduction des risques de catastrophe.⁹⁶

Au Pérou, la loi concernant les déplacements internes exige que l'Etat « prenne des mesures pour la protection des peuples indigènes des Andes, des groupes ethniques dans le bassin de l'Amazone, des minorités campesino⁹⁷ et d'autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance ou un attachement particuliers. »

57

Comment procéder à des évacuations sans provoquer de déplacement arbitraire ?

Tout plan d'évacuation ou de relocalisation ne peut se faire que s'il est nécessaire pour la sécurité de la population impliquée ou, dans un conflit armé, pour des raisons militaires impérieuses. Dans un contexte de catastrophe naturelle, des évacuations peuvent être ordonnées et, si cela s'avère nécessaire, effectuées de force quand les conditions suivantes sont remplies :

- *Elles ont une base légale.* Si une évacuation est entreprise sans la base légale nécessaire, elle est illégale et donc arbitraire, ce qui constitue une violation de la liberté de mouvement. Dans des situations d'urgence et en l'absence d'un acte législatif, une telle base légale peut prendre la forme d'un décret publié par le pouvoir exécutif.
- *Elles servent un but légitime.* Il y a une menace sérieuse et imminente contre la vie ou l'intégrité physique et la santé des personnes concernées, ce qui justifie leur évacuation forcée.
- *Elles sont proportionnelles.* Toutes les mesures raisonnables ont été considérées ou tentées, mais ne suffisent pas pour protéger la vie ou l'intégrité physique et la santé des personnes concernées. L'évacuation forcée

91 Ibid.

92 Voir *ibid.*, Articles 18 et 60.

93 Voir Bangladesh, Standing Order on Disaster Management (1999), Annexe H, paragraphe (2).

94 *Ibid.*, paragraphe 9.3–9.4.

95 *Ibid.*, paragraphe 12.1.

96 Voir Inde, Gujarat State Disaster Management Authority, Gujarat State Disaster Management Policy (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN010616.pdf>).

97 Pérou, Ley No. 28223 sobre los desplazamientos internos (19 de mayo de 2004), Artículo 9 (www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/america_policies.aspx).

doit être considérée en dernier recours, étant donné qu'elle constitue une infraction sérieuse et directe au droit à la liberté de mouvement. L'argument selon lequel d'autres options seraient plus chères ne peut justifier l'évacuation.

- *Elles sont exécutées d'une manière qui est conforme à d'autres droits de l'homme* : les personnes concernées ont été :
 - informées sur la nécessité d'évacuer ou d'être évacuées, sur le site de la relocalisation et sur les moyens d'évacuation. L'information leur est donnée d'une manière qui leur est accessible et dans une langue qu'elles comprennent ;
 - consultées et autorisées à participer à l'identification d'alternatives appropriées, des itinéraires d'évacuation et des mesures à prendre pour protéger leurs possessions (tant celles qu'elles ont dû laisser sur place que celles qu'elles emmènent avec elles) et pour conserver l'intégrité familiale ;
 - évacuées dans des conditions qui respectent leur dignité et leur sécurité ;
 - protégées contre la discrimination pendant l'évacuation et à l'endroit de la relocalisation;
 - évacuées vers un lieu qui est sûr, dont les conditions de vie permettant que leur dignité soit respectée et qui ne les expose pas à un nouveau risque.

Toute propriété abandonnée devrait être protégée quand cela s'avère nécessaire et pendant tout le processus d'évacuation. Les personnes concernées devraient être informées d'une façon qui leur est accessible et dans une langue qu'elles comprennent des causes et la durée de leur relocalisation, ainsi que tout nouveau développement concernant ce déplacement.

Si elle est entreprise dans ces conditions, une évacuation forcée ou involontaire peut être acceptable ou même exigée, conformément aux droits de l'homme. Aussitôt que les raisons justifiant l'évacuation des PDI et leur absence prolongée de leur foyer ont disparu, les PDI devraient pouvoir jouir du droit au retour ou de recevoir une aide pour se réinstaller ailleurs de manière permanente si tel est leur souhait.

58

Comment le droit à l'information sur les dangers et risques résultant de catastrophes peut-il être garanti ?

Les Etats doivent s'assurer que le droit de la population d'avoir accès à toutes les informations concernant la protection contre les catastrophes est garanti. Dans certains Etats, ce devoir peut être inscrit dans la législation générale sur l'accès aux informations gouvernementales. Un certain nombre d'Etats ont adopté une législation spécifique sur le partage des informations concernant les dangers environnementaux.

ÉTUDE DE CAS

Le droit à l'information sur les catastrophes

Plusieurs Etats parties à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ont codifié une responsabilité gouvernementale spécifique consistant à fournir des informations sur des dangers environnementaux à la demande du public.⁹⁸ La loi sur la gestion des catastrophes de 1994 de la Fédération de Russie stipule que « les citoyens [...] ont le droit d'être informés du danger auquel ils peuvent être exposés dans certains endroits de leur lieu de résidence au sein du territoire [de la Fédération de Russie] ainsi qu'à propos des mesures de précaution en matière de sécurité.⁹⁹

98 Voir, par exemple, United Kingdom: Statutory Instrument No. 3391, Environmental Information Regulations (2004), Article 5 ; Belgique : Loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, Moniteur Belge (8 août 2006), page 42538. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement 1998 (Convention d'Aarhus), (<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>).

Quels recours légaux devraient être mis à disposition de la population en cas d'échec de la part des autorités dans la réduction des risques de catastrophe ?

Quand les autorités compétentes ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour empêcher ou atténuer les risques de catastrophe et que cette inaction a pour conséquence un déplacement aggravé et des pertes humaines et matérielles, les victimes devraient avoir le droit de recourir à la justice. D'une part, de tels recours devraient impliquer une enquête approfondie, la divulgation de quels actes ou quelles omissions sont à l'origine des dommages qu'ont subi les PDI et les membres de leurs familles encore en vie, ainsi que la poursuite pénale de toutes les parties responsables. D'autre part, les victimes devraient avoir droit à une réparation, y compris une compensation pour la perte de parents proches, pour la destruction de leur propriété et pour la perte de revenus pendant leur déplacement (voir chapitre 12). Pour éviter aux victimes et à l'Etat les coûts associés à une plainte collective, les lois sur la gestion des catastrophes peuvent inclure un droit statutaire permettant que les recours soient examinés par des procédures administratives accélérées, et qu'ainsi un grand nombre de cas soient traités sans devoir passer par le système judiciaire habituel.

ÉTUDE DE CAS

Le droit au recours dans la législation relative à la gestion des catastrophes

La loi sur la gestion des catastrophes de l'Indonésie définit les responsabilités des gouvernements nationaux et régionaux pour la réduction des risques et comporte une clause concernant le « règlement des différends » qui indique une préférence pour la recherche de solutions à l'amiable. Mais, lorsque cela n'est pas possible, cette clause autorise un « règlement du litige au tribunal ou hors tribunal ». ¹⁰⁰ Une disposition séparée de la même loi considère aussi comme un délit criminel le fait de « mettre en œuvre un plan de développement à haut risque sans procéder à une analyse des risques de catastrophe. » ¹⁰¹ De même, la loi sur la gestion des (activités de) secours de l'Arménie stipule que « les fonctionnaires et les citoyens sont responsables en cas d'infraction de la présente loi [...] de la création de conditions préalables pour des situations d'urgence [...] comme défini par l'ordre juridique. » ¹⁰²

59

Comment les déplacements arbitraires peuvent-ils être évités dans les projets de développement ?

Si les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens sont respectés, les États ont toute latitude pour chercher à améliorer les conditions de vie par le biais de projets de développement à grande échelle, comme la construction de barrages, de ports, de mines, d'usines industrielles, de chemins de fer, d'autoroutes, d'aéroports et de canaux d'irrigation. Quand il n'existe aucune alternative à l'exécution de tels projets dans des zones peuplées, le déplacement ne pourra être évité. De tels déplacements devraient être planifiés, comme c'est le cas pour les évacuations et les relocalisations induites par une catastrophe, sauf qu'ils seront vraisemblablement permanents. Cela représente une interférence significative avec le droit à la liberté de mouvement et au libre choix de résidence, le droit au foyer et le droit à la propriété des populations concernées.

99 Voir Fédération de Russie, Law on Protection of Population and Areas from Natural Disasters and Human-Created Accidents (21 décembre 1994), Article 18 (1) (www.adrc.or.jp/manage.php?URL=./management/RUS/Russia_Statute1.htm&Lang=en&NationCode=643).

100 Voir Indonésie, Law Concerning Disaster Management (2005), Article 47.

101 Ibid., Article 75 (a).

102 Voir Arménie, Law on Population Protection in Emergency Situations (1998), Article 23.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Afin de justifier une telle interférence et d'éviter de se lancer dans un déplacement arbitraire, les autorités compétentes devraient élaborer et mettre en œuvre des lois et des politiques réglementant tous les cas de réinstallation réalisés dans les projets de développement à grande échelle, que cela concerne des acteurs publics ou privés. Ces lois et ces politiques devraient exposer clairement quels intérêts publics justifient un déplacement et une réinstallation, les procédures selon lesquelles le déplacement doit être effectué, la portée des compensations et le droit à un examen administratif ou judiciaire. Les lois et les politiques qui régissent la réinstallation permanente planifiée des populations touchées par un projet de développement devraient être conformes aux directives internationales bien établies, y compris, notamment la Politique opérationnelle sur les réinstallations involontaires de la Banque mondiale (PO 4.12) et les Principes directeurs.¹⁰³ En particulier, la réinstallation doit se justifier par l'intérêt supérieur du bien public (Principe 6 (1) (c)) et elle doit avoir lieu d'une façon qui n'induit pas de violations des droits de l'homme (Principes 7-9). Pour conserver leur compatibilité avec les droits de l'homme, les lois et les politiques de réinstallation devraient également refléter les Principes de base et Directives concernant les expulsions et les déplacements de 2006.¹⁰⁴ Ces principes donnent de plus amples explications sur les mesures que les autorités étatiques devraient prendre pour éviter les déplacements arbitraires au cours de projets de développement. Ils définissent des critères permettant de garantir que les sites de réinstallation soient convenables et ils soulignent le fait que le retour volontaire aux sites de développement devrait être facilité dans des cas exceptionnels dans lesquels les conditions le permettent.¹⁰⁵

103 La Banque mondiale, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique et la Banque asiatique de développement ont élaboré des politiques pour la réinstallation des populations touchées par le développement visant à garantir que leur moyens de subsistance et leur niveau de vie retrouvent au moins le niveau qu'ils avaient atteint avant leur déplacement. Voir, La Politique Opérationnelle de la Banque mondiale 4.12– Réinstallations involontaires (janvier 2001) (<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6>); l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, "Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement involontaire et la réinstallation dans le cadre de projets de développement" (1991) (<http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/33996478.pdf>); Banque asiatique de développement, Policy on Involuntary Resettlement (1995) (www.adb.org/Documents/Policies/Involuntary_Resettlement/default.asp?p=rstlmt).

104 Commission des droits de l'homme des Nations Unies, "Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement," UN Doc. A/HRC/4/18 (5 février 2007) (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/29/PDF/G0710629.pdf?OpenElement>).

105 Ibid., paragraphes 55 et 63.

PARTIE III

Les **chapitres 4 à 16** couvrent les problèmes importants qui surviennent pendant et après le déplacement, dans l'ordre dans lequel ils sont exposés dans les Principes directeurs. Le **chapitre 4** traite de l'aide humanitaire, les **chapitres 7 à 10** des questions de droits sociaux (l'alimentation, l'eau et l'assainissement, l'abri de base et le logement convenable ainsi que la santé) et le **chapitre 15**, de l'éducation. Les questions relatives à la propriété et aux moyens de subsistance sont étudiées dans les **chapitres 12 et 13**. Les autres chapitres couvrent les droits concernant la question du mouvement (**chapitre 5**), de la vie familiale (**chapitre 6**), des documents personnels (**chapitre 11**) et des droits électoraux (**chapitre 14**). La **partie III** se termine avec de courtes références à d'autres questions réglementaires qui ne requièrent pas nécessairement de loi concernant spécifiquement les PDI. Ces chapitres devraient être lus en rapport avec les **chapitres 1 et 2** qui traitent de problèmes liés et qui sont également pertinents dans le contexte des thèmes abordés dans la présente partie du manuel.

61

La protection pendant et après le déplacement

Chapitre 4

L'aide humanitaire

A. INTRODUCTION

Objectif: Le principe 3 des Principes directeurs vise à protéger le droit des PDI de recevoir toute l'aide humanitaire nécessaire permettant de garantir leur survie et de répondre à leurs besoins élémentaires. Le principe 25 affirme que c'est aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu la responsabilité de fournir l'aide humanitaire tant par leurs propres efforts qu'en facilitant le travail des organisations humanitaires internationales.

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 seront soumises à aucune persécution ou punition pour avoir formulé une telle demande.

63

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 parties concernées 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 un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne seront pas 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 autoriseront et faciliteront le libre passage de l'aide humanitaire et permettront aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et librement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Autres principes pertinents : 7(2), 4, 10, 18, 19, 24, 26, 27 et 30.

Les bases légales :¹⁰⁶ Obligation de fournir l'aide humanitaire : le droit international ne prévoit pas explicitement de droit à l'aide humanitaire pour les personnes déplacées, sauf dans les situations de conflit armé international

¹⁰⁶ Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 111–24.

où les civils des territoires occupés ont le droit de solliciter et de recevoir directement l'aide humanitaire des organisations humanitaires internationales.¹⁰⁷ Cependant, compte tenu du fait que l'aide est souvent nécessaire pour le plein exercice du droit à une alimentation suffisante (voir chapitre 7), à l'eau (voir chapitre 8), au logement convenable (voir chapitre 9), aux services médicaux essentiels (voir chapitre 10), à l'habillement et à d'autres biens indispensables et, en définitive, pour l'exercice du droit à la vie, certains droits à l'aide humanitaire sont implicites dans les règles du droit international des droits de l'homme¹⁰⁸ et du droit international humanitaire¹⁰⁹. En garantissant l'aide humanitaire, les Etats prennent les mesures nécessaires pour respecter le droit des personnes déplacées à retrouver un niveau de vie suffisant et à jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elles soient capables d'atteindre.¹¹⁰ Tous les Etats ont l'obligation de prendre des mesures, par leurs propres efforts ou avec l'assistance et la coopération internationales, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus au maximum de leurs ressources disponibles et par tous les moyens appropriés.¹¹¹

Dans les situations de déplacement, ces obligations signifient que :

- dès que le déplacement a lieu les autorités compétentes devraient utiliser tous les moyens possibles mis à leur disposition, y compris demander, accepter et faciliter l'aide humanitaire internationale, afin d'offrir aux PDI les niveaux essentiels minimaux de nourriture, d'eau, de logement et de soins de santé primaires.¹¹²
- au cours du déplacement, les autorités compétentes devraient agir aussi rapidement et efficacement que possible afin de réaliser pleinement ces droits, sans prendre délibérément de mesures qui soient régressives.¹¹³ En pratique, cela implique d'identifier continuellement les mesures qui peuvent être prises, en consultation avec les PDI et en coordination avec les acteurs humanitaires internationaux, afin de fournir la nourriture, l'eau, le logement et les soins de santé primaires de la manière qui soit la plus appropriée et la plus adaptée aux besoins spécifiques des PDI en général et aux groupes particulièrement vulnérables au sein de la population des PDI (voir chapitre 1, section D).
- lorsqu'il s'agit d'un déplacement prolongé ou d'une solution durable, les autorités compétentes devraient prendre des mesures pour garantir aux PDI un accès non-discriminatoire à l'aide humanitaire en des termes non moins favorables que ceux dont jouit la population non déplacée.

Le devoir de faciliter et de réglementer l'aide humanitaire : lors d'un conflit armé, les organisations humanitaires ont un droit explicitement reconnu d'offrir leur aide.¹¹⁴ Dans toutes les situations de conflit armé, les parties au conflit ont le droit d'effectuer des contrôles sur les activités de l'aide humanitaire, mais doivent permettre et faciliter le passage rapide et sans entraves des secours humanitaires pour les civils qui sont dans le besoin, des secours qui sont distribués de manière impartiale et sans aucune distinction de caractère défavorable.¹¹⁵ Les parties au conflit devraient aussi garantir la liberté de mouvement du personnel humanitaire autorisé essentiel

107 Convention de Genève (IV), Article 30 : "Les personnes protégées auront toutes facilités pour s'adresser aux Puissances protectrices, au Comité international de la Croix-Rouge, à la Société nationale de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion et Soleil Rouges) du pays où elles se trouvent, ainsi qu'à tout organisme qui pourrait leur venir en aide."

108 Voir en particulier, PIDESC, Articles 11 et 12.

109 Convention de Genève (IV), Articles 49(3) et 55; Protocole additionnel I aux Conventions, Articles 54(2) et 69 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, Articles 14 et (17)(1).

110 PIDESC, Articles 11 et 12.

111 PIDESC, Article 2(1).

112 CDESC, Observation générale 3 (1991), paragraphe 10.

113 CDESC, Observation générale 3, paragraphe 9.

114 Conventions de Genève, Article commun 3(2) ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, Article 18(1).

115 Convention (IV) de Genève, Articles 23 et 59 ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 70 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, Article 18 ; CICR, Droit international humanitaire coutumier, Volume I: Règles, Règle 55.

à l'exercice de ses fonctions. Cette liberté peut uniquement être soumise à des restrictions provisoires en cas de nécessité militaire impérieuse. Les parties au conflit doivent protéger le personnel humanitaire, leurs biens et équipements contre les attaques et le détournement de l'aide.¹¹⁶ Le fait d'entraver délibérément l'acheminement de l'aide s'apparente même à un crime de guerre puisqu'il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat.¹¹⁷ Enfin, elles doivent garantir que le personnel humanitaire, leurs biens et équipements sont protégés contre les attaques¹¹⁸ et que les éventuels attaquants sont punis.¹¹⁹

Dans des situations de catastrophe, les Etats portent la responsabilité première du soin des victimes, y compris par l'acceptation et l'appel à une aide humanitaire.¹²⁰ Le travail des agences d'aide humanitaire internationalement reconnues dans le domaine de l'assistance en cas de catastrophe devrait être facilité par la levée des exigences concernant les visas de transit, d'entrée et de sortie pour le personnel de secours agissant à titre officiel, ainsi que l'exemption des frais de douane pour les biens et équipements de secours, la levée des restrictions sur l'exportation ou l'importation de ces biens et en général la simplification des procédures.¹²¹

Cadre réglementaire : la plupart des Constitutions nationales protègent le droit à la vie et un nombre croissant de Constitutions protègent également les droits sociaux et économiques nécessaires au regard de l'aide humanitaire, comme le droit à un logement, à l'eau, à l'alimentation ou aux soins de santé primaires. Cependant, peu d'Etats reconnaissent explicitement le droit à l'aide humanitaire comme tel. Bien que de nombreux Etats possèdent une législation interne dont certains points sont liés aux aspects spécifiques de la réponse à une catastrophe, peu sont dotés de structures complètes qui encadrent l'aide humanitaire. Les mécanismes pour la facilitation et la réglementation de l'aide humanitaire dans des conflits armés et des catastrophes peuvent se baser sur des décrets ou des politiques dans des cas où ils exigent simplement une nouvelle coordination parmi des autorités publiques existantes. De même, les obligations humanitaires et les responsabilités d'acteurs militaires peuvent être exposées dans des politiques et en particulier dans les manuels militaires.

Cependant, l'adoption d'une nouvelle législation ou des amendements sont probablement nécessaires dans de nombreux nouveaux cas de figure liés à la réglementation de l'humanitaire:

- Toute création d'un nouvel organe de coordination humanitaire interne devrait se fonder sur l'adoption d'une loi organique.
- La définition de crimes en rapport avec l'aide humanitaire, tels que les attaques dirigées contre le personnel humanitaire, mais aussi le détournement, l'obstruction à l'aide ou l'exploitation sexuelle commise par des représentants d'un organisme humanitaire, devraient être prévus par les codes pénaux.
- Les mesures nécessaires pour accélérer l'admission de travailleurs humanitaires en provenance de l'étranger, l'importation de matériel d'aide et d'équipement, ainsi que l'enregistrement d'agences humanitaires internes devraient être prises ainsi que des amendements définissant des exceptions aux règles ordinaires dans les lois sur l'immigration, les douanes et l'enregistrement des personnes légales.

116 Voir, par exemple, Protocole additionnel I aux Convention de Genève, Articles 70 et 71 ; CICR, Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles, Règle 56.

117 Statut de Rome, Article 8(b)(xxv).

118 Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 71(2) ; CICR, Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles, Règles 31 et 32.

119 Statut de Rome, Article 8(2)(b)(iii) et 8(2) e)(iii).

120 Voir, par exemple, Assemblée Générale des Nations Unies, Résolutions 46/182 (1991), 45/100 (1990), et 43/131 (1988) qui affirment la responsabilité de chaque Etat « au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgences se produisant sur son territoire. »

121 Voir "Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe" adoptées lors de la 30ème Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (30 novembre 2007).

Dans de nombreux pays, la législation sur l'aide humanitaire couvre toutes les situations et les bénéficiaires concernés, et non pas uniquement le déplacement. Des lois ou des dispositions spécifiques aux situations de déplacement peuvent s'avérer appropriées pour répondre aux besoins humanitaires spécifiques des PDI (par exemple, des camps) ou aux situations de déplacement à particulièrement grande échelle, quand des structures séparées sont nécessaires pour aborder le problème.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Suite à leur déplacement, les PDI n'ont plus la possibilité d'accéder aux droits économiques et sociaux fondamentaux, notamment ceux qui concernent un niveau de vie suffisant et le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elles soient capables d'atteindre.¹²² Par conséquent, l'aide humanitaire est un moyen important de réaliser ces droits pendant le déplacement, avec le but d'encourager le recouvrement de leur autonomie. Cependant, les PDI ont souvent à faire face à des problèmes ayant trait aussi bien à l'accessibilité de l'aide humanitaire qu'à son adéquation. Dans certains cas, l'absence d'accès à cette aide est due à l'éloignement du lieu où se trouvent les PDI ou du manque d'informations sur l'aide disponible. Dans des situations de conflit armé, l'accès humanitaire aux PDI peut être bloqué par les combats en cours et l'insécurité, la présence de mines terrestres ou d'engins non explosés, ou encore par une situation anarchique, la crainte de représailles ou des violences sexuelles de masse. Par ailleurs, les PDI peuvent elles-mêmes se trouver dans l'impossibilité d'atteindre des points de livraison pour les mêmes raisons. Dans d'autres situations, c'est la corruption ou des distinctions arbitraires entre différentes catégories de PDI qui peuvent empêcher d'accéder à l'aide. Ces facteurs ont tendance à toucher plus fortement les groupes vulnérables—comme les personnes âgées et les personnes souffrant d'une incapacité, les minorités ethniques, les femmes ou les enfants non accompagnés—qui ont le plus besoin de cette aide, mais dont la mobilité est peut-être limitée ou qui ont à faire face à d'autres obstacles. Par ailleurs, les déplacés bénéficiaires ne sont pas souvent consultés et n'ont que le choix d'accepter l'aide disponible, quelle qu'elle soit et indépendamment de savoir si la nature, les quantités ou les moyens de distribution de cette aide correspondent à leurs besoins.

66

Dans certains cas, la façon dont l'aide est distribuée peut susciter des nouvelles préoccupations en matière de protection. Parmi les exemples, on trouve :

- L'absence de concertation avec les groupes vulnérables pour la planification de la distribution de l'aide—comme les femmes chef de famille—, aboutissant à des systèmes peu sûrs ou manquant de transparence et qui entravent l'accès à l'aide pour ces groupes ou les exposent à des risques d'exploitation.
- La distribution de l'aide aux PDI d'une manière qui ne fait qu'exacerber le ressentiment et les tensions au sein des communautés ou groupes alentour, ce qui pourrait exposer les PDI à des risques d'attaque.
- La distribution d'une aide insuffisante ou inadéquate, ce qui encourage les PDI à se lancer dans des stratégies d'adaptation risquées comme le ramassage du bois de chauffage ou d'autres biens indispensables dans des secteurs où elles sont exposées à des attaques ou des agressions sexuelles.
- La distribution d'une aide qui est inappropriée d'un point de vue religieux ou culturel et donc inacceptable pour des minorités religieuses ou des peuples indigènes.

Les problèmes susmentionnés peuvent être accentués par le fait que les autorités compétentes ne prennent pas leurs responsabilités vis-à-vis de la distribution de l'aide. Dans le pire des cas, il peut arriver que ces autorités nient tout simplement l'existence du déplacement ou toute responsabilité dans la distribution d'aide aux personnes qui en sont victimes. Elles peuvent dans ces cas-là refuser l'entrée des agences humanitaires internationales ou limiter leur accès à certaines parties du pays ou à certaines communautés nécessitant une aide. Cependant, même lorsque les autorités compétentes s'engagent à remplir leurs obligations, leurs intentions peuvent être

122 PIDESC, Articles 11 et 12.

contrecarrées d'une part par un manque de cohérence dans les dispositions institutionnelles et les mécanismes réglementaires concernant la coordination de l'aide et d'autre part par un simple manque de capacités et de ressources. Dans certains cas, des exigences excessives concernant les formalités d'enregistrement sont imposées aux PDI, qui n'ont aucun accès à leurs documents personnels (voir chapitre 11). Pour les agences humanitaires internationales, l'accès aux zones touchées peut également s'avérer compliqué en raison du refus de la part des autorités d'assouplir les conditions en matière de visas et de formalités douanières, en raison des longues procédures nécessaires à l'obtention du statut juridique interne et de l'insécurité générale ou de la prise pour cible des travailleurs humanitaires. Enfin, dans certains cas, l'incapacité des acteurs internationaux à coordonner leur propre rôle et présence et à garantir l'aide appropriée peut représenter un obstacle.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES QUE LES LOIS ET POLITIQUES INTERNES DEVRAIENT ABORDER

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

Créer un mécanisme responsable de la coordination de la distribution de l'aide humanitaire aux PDI.

1. Assigner aux autorités ou aux organisations concernées au niveau national et local des obligations claires et spécifiques dans le domaine de l'aide humanitaire apportée aux PDI et leur fournir les moyens nécessaires pour remplir ces obligations.
2. Établir des mécanismes et des procédures permettant d'identifier les bénéficiaires de l'aide humanitaire en se fondant sur les besoins et vulnérabilités.
3. Déterminer des critères pour la distribution des biens et des services humanitaires en accord avec les normes minimales reconnues sur le plan international.
4. Établir des critères et des mécanismes garantissant l'accès humanitaire à toutes les personnes dans le besoin.
5. Éliminer tout obstacle provenant d'une source interne empêchant la distribution de biens humanitaires, tels que des subsides ou des réglementations de prix sur des produits de base qui les rendent plus chers que le prix global du marché.
6. Faciliter l'importation et le transport interne des biens humanitaires qui ne sont pas suffisamment disponibles sur le plan interne (par exemple, en levant ou en assouplissant les restrictions et les quotas sur les importations, les formalités douanières et autres taxes) et favoriser l'entrée dans le pays des travailleurs et organisations humanitaires étrangers (par exemple, en rationalisant les exigences concernant les visas et en accélérant les formalités concernant les permis).
7. Sanctionner au pénale les attaques commises par des acteurs étatiques et non-étatiques contre des membres du personnel humanitaire et leur matériel, moyens de transport et approvisionnements quand ces attaques s'apparentent à des crimes de guerre conformément au Statut de Rome.
8. Prévoir après un conflit armé ou d'autres situations de violence ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, une aide humanitaire pour une période transitoire ainsi que des mesures en vue de rétablir la sécurité alimentaire, le système d'eau et d'assainissement, les services de santé et d'éducation dans les lieux où les PDI s'établissent de façon durable.

Afin de garantir que les PDI puissent exercer leur droit à recevoir les biens et les services humanitaires indispensables à leur survie et à leurs besoins de base pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Établir un système pour la coordination et la facilitation de l'aide humanitaire faisant la liaison entre les ministères compétents, les forces militaires et de sécurité, les différents niveaux du gouvernement et les acteurs humanitaires nationaux et internationaux ;
- Attribuer des pouvoirs et des responsabilités clairs pour la distribution de l'aide humanitaire aux autorités appropriées et aux agences gouvernementales ou aux organisations non gouvernementales aussi bien au niveau national que local et fournir les moyens nécessaires pour qu'elles puissent accomplir leurs tâches ;
- Affirmer l'obligation de rendre accessible à toutes les PDI des informations complètes sur l'aide humanitaire disponibles dans une langue qu'elles comprennent, ainsi que celle consistant à impliquer les PDI, y compris les groupes marginalisés et vulnérables, dans la planification et la mise en œuvre de programmes d'aide ;
- Définir des procédures claires pour évaluer les besoins en aide humanitaire internationale et lancer des invitations aux agences internationales—ou répondre à leurs offres—de façon systématique. Les acteurs humanitaires internationaux devraient légalement avoir droit à des procédures simplifiées pour l'enregistrement interne et la personnalité légale, pour les visas et procédures d'entrée du personnel international, pour les formalités douanières en cas d'importation de l'aide et de l'équipement humanitaire. Elles devraient également avoir un droit d'accès ainsi qu'un droit à la protection et à l'appui dans la distribution de l'aide ;
- Garantir l'aide humanitaire à toutes les personnes qui en ont besoin indépendamment des causes de leur besoin ou du fait qu'elles sont déplacées ou non. De telles dispositions devraient être spécifiques afin de garantir l'accès aux biens et aux services humanitaires particuliers en quantité et qualité correspondant aux besoins spécifiques des personnes ainsi qu'aux normes internationales minimales ;
- Exclure ou supprimer les frais administratifs, ainsi que les exigences bureaucratiques excessives concernant la distribution de l'aide humanitaire ;
- Définir des critères d'admissibilité basés uniquement sur la nécessité dans les cas où la distribution des biens et des services humanitaires requiert l'enregistrement des bénéficiaires. En principe, un tel enregistrement ne devrait pas entraîner la création d'un statut juridique interne pour les PDI ;
- Cibler l'aide humanitaire aux PDI vers l'objectif de trouver ou de retrouver des moyens de subsistance et une autonomie économique, à la fois pendant le déplacement et dans le contexte de solutions durables ;
- Mettre sur pied une surveillance efficace, un contrôle de qualité et des mécanismes de plainte individuelle pour guider la mise en œuvre de lois et de politiques relatives à l'aide humanitaire ;
- Criminaliser en droit interne les attaques contre les travailleurs humanitaires et leurs biens et matériel, ainsi que l'obstruction à l'aide humanitaire, le détournement et l'exploitation sexuelle par des travailleurs humanitaires.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Qui devrait être impliqué dès le début dans la coordination de la distribution de l'aide humanitaire aux PDI ?

Au niveau national, l'aide humanitaire devrait être l'une des questions centrales traitées par le mécanisme de coordination institutionnel s'occupant de la problématique du déplacement (voir chapitre 2, section G). Un tel

mécanisme suppose un système clair pour la prise de décisions et la coordination de tous les acteurs concernés. Les lois et les politiques nationales sur les catastrophes et les activités de secours (y compris les lois et les politiques sur les PDI) devraient spécifier les rôles et les responsabilités des divers ministères et organes au niveau national, régional et local. De telles structures devraient aussi réglementer la coordination avec l'armée et les forces de sécurité, ainsi qu'avec les organismes non gouvernementaux ayant des fonctions humanitaires importantes, tels que les associations de secours internes, des organes de surveillance des droits de l'homme et des agences humanitaires internationales.

Au niveau national, une coordination réussie est souvent basée sur la création d'un bureau directeur central et d'une commission qui fait le lien entre la structure législative de haut niveau et un ou plusieurs comités plus techniques. Dans de tels cas, le bureau directeur central devrait aussi être chargé d'assurer la facilitation, la coordination et le contrôle de qualité de l'aide internationale. La coordination entre le niveau national, régional et local devrait tenir compte du rôle important du niveau local dans la mise en œuvre des décisions prises au niveau central ainsi que de la plus grande compréhension des conditions locales et des facteurs contextuels que possède l'échelon local.

ÉTUDE DE CAS

La coordination nationale de l'aide humanitaire

En Tanzanie et en Colombie, les bureaux de gestion des catastrophes se trouvent au sein du bureau du Premier Ministre, ce qui leur donne l'autorité pour coordonner le travail des ministères.¹²³ Au Nicaragua, le Système national pour la Prévention, la Réduction et la Réponse aux Catastrophes (SINAPRED) prévoit des lignes de communication claires entre les comités et bureaux des catastrophes aux niveaux national, régional et municipal ainsi que l'implication de la société civile à chaque niveau.¹²⁴ Une approche semblable est adoptée par l'Ouganda et l'Angola dans leurs politiques respectives consacrées aux PDI.

Au Sri Lanka, le Comité Consultatif sur l'aide humanitaire (CCHA) est un forum de haut niveau pour la coordination et la prise de décision sous la direction du Ministère de la gestion des catastrophes et des droits de l'homme auquel participent des ministères-clés, des agences des Nations Unies et des donateurs bilatéraux. Il inclut des sous-comités sur la réinstallation et le bien être des PDI, sur la logistique et les services essentiels, les moyens de subsistance, la santé et l'éducation.¹²⁵

L'un des rôles essentiels des mécanismes de coordination humanitaire est de coordonner les relations entre les autorités civiles, la police et les forces de sécurité. Les lois et les politiques sur les PDI—ou celles qui traitent des catastrophes et plus largement des situations d'urgence—devraient assigner des rôles clairs tant à l'armée qu'à la police concernant la protection des civils et l'aide humanitaire. D'une manière générale, les principes suivants devraient être appliqués :

- La police devrait être explicitement mandatée par la loi pour protéger les civils, y compris les PDI et les prestataires de l'aide humanitaire. Ce mandat devrait être séparé de tous les autres rôles confiés aux militaires et la police devrait rester indépendante de l'armée.

123 Voir InterWorks, "Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness Plan, and Supporting Legislation," (juillet 1998), p. 5 (<http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/edu-materials/v.php?id=5142>).

124 Voir Decreto No. 53-2000, Reglamento de la Ley Número 337, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación, y Atención de Desastres (www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp).

125 Rapport du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, Mission au Sri Lanka," A/HRC/8/6/Add.4, paragraphe 25.

- La responsabilité de la sécurité des PDI dans les camps ou les autres lieux d'hébergement collectif devrait être clairement répartie. En règle générale, l'armée devrait être responsable de la sécurité seulement à l'extérieur du périmètre des camps, tandis que la police peut être présente à l'intérieur des camps pour assurer la sécurité parmi les résidents.
- L'armée peut jouer un rôle dans les activités de secours, mais ce rôle devrait être clairement limité au soutien des acteurs humanitaires civils afin d'éviter de saper la manière dont la neutralité de ces derniers est perçue. L'armée peut par exemple être sollicitée pour fournir un moyen de transport de l'aide, faciliter la logistique et réparer des infrastructures. Le personnel militaire ne devrait pas être impliqué directement dans la distribution de l'aide.¹²⁶
- L'armée devrait recevoir une formation sur les droits de l'homme et les principes de droit humanitaire relatifs aux PDI, ainsi que sur les normes internationales de qualité humanitaire. Il devrait également être exigé de l'armée qu'elle observe ces règles, respecte à tout moment les principes d'humanité et d'impartialité en s'abstenant par exemple de subordonner l'aide humanitaire à la transmission d'informations ou tout autre type de collaboration de la part des personnes affectées.

ÉTUDE DE CAS

La répartition des responsabilités entre la police et l'armée pour assurer la sécurité des PDI en Ouganda

La politique nationale ougandaise pour les PDI distribue clairement les responsabilités entre l'armée (Force de Défense Populaire Ougandaise, ou UPDF) et la police pour la protection des PDI, tant pendant le déplacement que dans le contexte du retour et de la réinstallation :

«Le Ministère des affaires intérieures, en consultation avec le Ministère de la défense nationale devra protéger les camps des PDI et les lieux de réinstallation. La police sera responsable du maintien de l'ordre public et du respect du droit parmi les communautés déplacées et les communautés où les personnes déplacées retournent ou se réinstallent, y compris les personnes qui cherchent un abri pour la nuit dans les zones d'aide plus connues sous le nom de « Night commuters ».

L'UPDF assurera la protection des périmètres et des secteurs entourant les sites des PDI et se déploiera pendant les phases de retour et de réinstallation pour dissuader et faire obstacle aux attaques armées dirigées contre des anciens déplacés internes jusqu'au moment où leur sécurité sera assurée.

L'UPDF, la police ougandaise et les unités spécialisées appartenant à d'autres agences de sécurité nationale assureront la sécurité du personnel humanitaire et des agences de développement.¹²⁷

Les mécanismes de coordination humanitaire devraient aussi faciliter la participation des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge¹²⁸ et des sociétés de secours internes similaires dans les activités de réponse aux situations de déplacement. Les lois et politiques sur les catastrophes, les situations d'urgence et le

126 Ceci est une forte recommandation pour les acteurs militaires impliqués dans des activités d'aide internationale qui est inscrite dans les "Lignes directrices d'Oslo sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile dans des catastrophes naturelles" (tel que révisées en 2006, disponibles uniquement en anglais) (www.ifrc.org/idrl) et dans les « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes » (tel que révisées en 2006, ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087063).

127 République d'Ouganda, *The National Policy for Internally Displaced Persons* (2004), p. 19. Les "night commuters" étaient le plus souvent des enfants qui, pour éviter le recrutement forcé, se réfugient dans les zones d'aide comme des camps ou autres lieux d'accueil des PDI.

128 Dans de nombreux pays, ce sont les agents de secours les plus importants après le gouvernement. Il y a actuellement 185 sociétés nationales reconnues au sein de la Croix-Rouge et du Mouvement du Croissant Rouge, ce qui représente plus de 20 millions de volontaires actifs.

déplacement interne devraient promouvoir les activités de ces sociétés, en leur garantissant l'aide nécessaire et en leur assignant des rôles appropriés dans la planification et la mise en œuvre de la réponse aux catastrophes.¹²⁹ Les autorités étatiques doivent reconnaître de telles organisations. Elles peuvent éventuellement coordonner leur travail, mais elles doivent respecter leur indépendance et leur permettre de travailler purement selon des principes humanitaires. Elles doivent également leur permettre de chercher et de recevoir des fonds et des dons de l'étranger.

ÉTUDE DE CAS

Faciliter le travail des sociétés de secours nationales au Venezuela

La loi vénézuélienne sur la protection civile stipule que le personnel qualifié des « organisations bénévoles » qui apportent leur secours en cas de catastrophe conjointement avec les autorités de défense civile, doit recevoir une aide logistique ainsi qu'une assurance-vie et une assurance contre les accidents dans le cadre de ses activités.¹³⁰

En répondant aux situations de déplacement, les mécanismes de coordination devraient aussi s'assurer que les déplacés—et les catégories particulièrement vulnérables de PDI—ont l'occasion de jouer un rôle actif dans la planification et la mise en œuvre de programmes d'aide humanitaire (voir chapitre 2, section I). Dans le passé, les programmes d'assistance fournissaient souvent l'aide dans un style « à prendre ou à laisser » avec une planification verticale. De telles approches laissaient peu de possibilités aux PDI d'influencer le processus. En conséquence, les programmes d'assistance pouvaient s'avérer inadaptés aux besoins particuliers des PDI d'un point de vue culturel, culinaire ou de la santé. Leur mise en œuvre pouvait augmenter les problèmes de protection—en laissant des femmes en proie à l'exploitation par des bénéficiaires masculins—ou en exposant les destinataires de l'aide aux attaques par d'autres personnes cherchant à la détourner. Pour qu'une consultation soit réussie, les PDI doivent être pleinement informées des approches et des avantages potentiels de l'aide.

71

ÉTUDE DE CAS

La diffusion de l'information sur l'aide apportée aux PDI en Ouganda et au Népal

La politique nationale de l'Ouganda stipule que le ministère de l'information doit assurer la diffusion gratuite de l'information concernant l'aide aux PDI sur tous les médias de masse étant sous son contrôle. Elle prévoit également que les radios longue distance doivent apporter leur soutien aux comités et organismes locaux de PDI. Enfin, elle engage le ministère de l'information à travailler avec d'autres branches du gouvernement pour diffuser les informations le plus largement possible.¹³¹ La politique de 2007 du Népal prévoit la « diffusion massive » d'informations dans des programmes de secours pour les PDI et appelle les organisations de PDI à « s'impliquer dans le processus de distribution de services. »¹³²

129 Pour être reconnue, une société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge doit, dans le droit interne, recevoir le rôle “[d’] auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire,” tout en jouissant dans le même temps “d’un statut d’autonomie lui permettant d’exercer son activité conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement.” Voir “Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,” Article 4.

130 Venezuela, Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Artículo 21, Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 5.557 (13 novembre 2001).

131 République d'Ouganda, The National Policy for Internally Displaced Persons, pp. 38–39.

132 Népal, Nepal Policies on Internally Displaced Persons, Sections 8.2.10 et 8.2.13.

Comment solliciter et faciliter l'aide internationale ?

Les lois nationales sur les PDI et les catastrophes devraient définir clairement des procédures permettant de déterminer quand l'aide internationale est requise et quand une telle requête devrait être formulée, en spécifiant quels organes ont la responsabilité de formuler cette requête. Tout en gardant à l'esprit l'obligation de base consistant à ne pas refuser arbitrairement les offres d'aide humanitaire, les mécanismes de coordination nationale devraient permettre d'engager un dialogue avec les acteurs internationaux afin de s'assurer que l'aide octroyée correspond aux normes de qualité, qu'elle est appropriée sur le plan culturel et que sa nature et sa quantité répondent aux besoins spécifiques des populations déplacées.

ÉTUDE DE CAS

Les obligations et les procédures nationales pour faire appel à l'aide internationale

La loi du Pérou concernant les déplacements internes stipule que « quand l'ampleur du problème l'exige, l'État doit faire appel à la participation d'organisations internationales, y compris les agences du système de Nations Unies, pour apporter leur concours en matière de protection et d'aide ou pour collaborer en tant que conseillers. »¹³³

En Colombie, la loi relative aux PDI stipule que « les déplacés de force ont le droit de demander et de recevoir l'aide internationale et cette demande crée le droit correspondant de la communauté internationale de fournir l'aide humanitaire demandée. »¹³⁴

Aux îles Fidji, le Plan national de gestion des catastrophes de 1995 stipule qu'un appel initial, qu'il soit général ou qu'il soit lancé à des pays spécifiques, est adressé par le Premier ministre sur les conseils du Contrôleur des Catastrophes nationales, un fonctionnaire de haut niveau.¹³⁵ Une fois que cet appel global a été lancé, des demandes spécifiques concernant des éléments particuliers d'appui opérationnel et l'aide de secours sont soumises par le Contrôleur des catastrophes nationales par le biais du ministère des Affaires étrangères, en consultation avec le Comité de secours (composé d'un certain nombre de ministères et de la Croix-Rouge fidjienne). Toutefois, avant même que le gouvernement n'ait fait un appel officiel, des ONG reconnues peuvent rechercher l'appui d'organisations internationales, à condition que le Contrôleur des catastrophes national soit avisé.

Les lois et les politiques sur les PDI devraient prévoir l'entrée rapide et systématique de travailleurs humanitaires dans le pays. Cela inclut des règles permettant d'accélérer les procédures pour l'obtention d'un visa et d'un permis de travail ou de renoncer à appliquer les formalités usuelles au personnel de secours. Le droit national devrait aussi supprimer les restrictions inutiles et alléger les longues procédures pour le dédouanement des biens et de l'équipement de secours, renoncer à prélever des droits de douane sur l'envoi de matériel de secours et lever tout obstacle au transport interne de ce type de marchandises et d'équipement. De telles dispositions devraient aussi s'appliquer dans des cas où il est vital, pour répondre à une crise dans un pays, de faire transiter du personnel, des marchandises et de l'équipement humanitaire à travers des pays sans problème de déplacement.

133 Pérou, Ley No. 28223 sobre desplazamientos forzados (2005), Article 4.2

134 Colombie, Ley No. 387 (1997), Article 2. Traduction non officielle.

135 Voir Fédération de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Fidji : Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, (juillet 2005), p. 14-15 (www.ifrc.org/idrl).

ETUDE DE CAS

Faciliter l'entrée légale des travailleurs humanitaires et l'importation de matériel de secours

En Norvège, la loi d'immigration de 1998 et ses règlements d'application permettent la délivrance d'un « visa de secours » lorsque « de fortes raisons indiquent que les motifs de l'absence de visa sont jugés pardonnables » et un traitement spécial concernant la délivrance d'un permis de travail pour les personnes « engagées dans une activité à caractère idéaliste ou humanitaire » tant que « l'on considère que le besoin de travail étranger est essentiel pour l'activité. »¹³⁶

Au Guatemala, la législation nationale prévoit le déploiement de « centres pour la coordination de l'aide humanitaire » consistant en équipes mobiles de représentants de divers ministères et départements gouvernementaux qui ont le pouvoir de décision concernant l'entrée des personnes, des biens et de l'équipement dans le pays par voie aérienne, voie maritime ou terrestre dans le but d'accélérer le processus pour le secours international. Ce système a été évalué avec succès pour la première fois en analysant la réponse à la tempête tropicale Stan en 2005.¹³⁷

Le droit interne devrait aussi prendre en compte des procédures accélérées pour l'enregistrement des organisations humanitaires étrangères et leur faire bénéficier rapidement de la personnalité juridique nécessaire leur permettant d'ouvrir des comptes bancaires, de passer des contrats et d'employer du personnel. Dans la mesure du possible, elles devraient aussi être exemptées de taxes.¹³⁸ Dans les situations de catastrophe et de déplacement, ces procédures d'enregistrement devraient être administrées par le mécanisme de coordination de l'Etat. Tout comme le contrôle de qualité, la coordination interne de l'aide internationale fait partie de la responsabilité de l'Etat de garantir que l'aide atteint les personnes dans le besoin. La coordination peut également considérablement améliorer l'impact de l'aide internationale.¹³⁹ Cependant, et en particulier dans des situations de conflit armé, une telle coordination devrait tenir compte d'un degré substantiel d'indépendance de la part des organisations humanitaires pour qu'elles puissent accomplir leur mandat sans être perçues comme étant sous le contrôle d'une partie au conflit.

73

Comment l'obligation de fournir l'aide humanitaire devrait-elle s'intégrer dans le droit national ?

Les cadres juridiques internes réglementant la gestion des catastrophes, la protection civile et la réinsertion dans les situations de guerre civile ou de conflit armé, ainsi que la réinstallation de personnes touchées par des projets

136 Voir Loi relative à l'entrée de personnes étrangères dans le Royaume de Norvège et leur présence dans le Royaume (Loi sur l'immigration), No. 64 (24 juin 1998 et mise à jour du 28 juillet 2000), Section 113 ; Règlements relatifs à l'entrée de personnes étrangères dans le Royaume de Norvège et leur présence dans le Royaume (Règlements sur l'immigration), Décret No. 1017 (21 décembre 1990 et amendement du 1er janvier 2000), Section 4a(b).

137 Voir Fédération Internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Legal Issues in the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala (2007) », p. 20.

138 Pour les organisations internationales telles que les Nations Unies, ce type d'exemptions est requis par la doctrine des privilèges et immunités. Des droits similaires ont été étendus au personnel international du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Voir, de manière générale, la Fédération Internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Background Information Sheet: Privileges and Immunities and Disaster Relief » (25 avril 2006) (<http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-privileges-background.pdf>).

139 Voir, par exemple, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Rapport sur les catastrophes dans le monde 2002 », p. 70 (chapitre 3), qui note qu'une « leçon essentielle à retenir de ces deux années consécutives d'inondations de grande ampleur est que l'efficacité de l'assistance a tenu au fait que les Mozambicains ont eux-mêmes dirigé ou coordonné les interventions. »

de développement bénéficiant d'un financement public, devraient créer des obligations précises de fournir de l'aide humanitaire, voire même de garantir le droit à une telle aide à toute PDI étant dans le besoin humanitaire, quelle que soit la cause de son déplacement. Les dispositions prévoyant le droit à une aide humanitaire devraient aussi inclure le droit de demander et de recevoir une aide humanitaire de n'importe quelle partie en position de le faire, y compris des organisations humanitaires internationales, des sociétés de secours nationales et des autorités exerçant un contrôle de facto sur des territoires où des populations se trouvant dans le besoin humanitaire sans avoir à craindre des représailles ou une punition.

ÉTUDE DE CAS

Le droit à l'aide humanitaire en Indonésie

L'Indonésie a récemment adopté une loi sur la gestion des catastrophes stipulant que "chaque personne touchée par une catastrophe [pris au sens large, cela inclut "les événements qui menacent et perturbent des vies et des moyens de subsistance, qui sont causés par des facteurs naturels et/ou humains et provoquent des morts, des dégâts environnementaux, la perte de biens et un impact psychologique "] a droit à une aide lui permettant de subvenir à ses besoins de base."¹⁴⁰

L'obligation de fournir l'aide humanitaire et les droits en découlant devrait être spécifique et garantir l'accès aux biens et services humanitaires particuliers comprenant le logement, l'alimentation, l'eau, les soins médicaux essentiels, l'assainissement, des vêtements et d'autres biens de première nécessité. Le droit à l'aide humanitaire devrait être encadré de manière à anticiper les besoins humanitaires des PDI quand cela est possible, en prenant compte des facteurs locaux comme le climat, les moyens de subsistance habituels et les besoins culinaires. Cependant, ils devraient aussi être ouverts pour permettre d'inclure d'autres besoins qui pourraient survenir.

74

ÉTUDE DE CAS

La spécification du droit à l'assistance au Japon, en Thaïlande et en Angola

Au Japon, la Loi sur les secours en cas de catastrophe stipule que les préfets assureront, parmi d'autres choses : "1) la fourniture de logements (y compris des logements provisoires de secours); 2) la distribution de riz cuisiné et d'autres produits alimentaires, les provisions d'eau potable; 3) la distribution et/ou le prêt de vêtements, de la literie et d'autres biens de base; 4) les soins médicaux et pré- ou post-natales; 5) le sauvetage des victimes de catastrophe; 6) les réparations d'urgence sur les logements ayant subi des dommages; 7) la distribution et/ou le prêt d'argent, l'équipement et le matériel nécessaire pour conserver un moyen de subsistance; 8) la distribution de fournitures scolaires 9) les enterrements; 10) d'autres questions en plus de celles mentionnées dans les sous-paragraphes précédents, selon les spécifications de l'ordonnance gouvernementale."¹⁴¹

140 Indonésie, Loi relative à la gestion des catastrophes (2007), Articles 1(1) et 26(2).

141 Japon, Disaster Relief Act of 1947, Law No. 108 (18 octobre 1947, selon amendement du 25 décembre 1984), Article 23, (www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp).

La spécification du droit à l'assistance au Japon, en Thaïlande et en Angola (cont.)

Le ministère des Finances thaï a publié un ensemble détaillé de critères et de pratiques concernant la distribution de l'aide aux victimes de catastrophe dans des cas d'urgence définissant les règles et montants applicables pour les aides en espèces, avec des sommes précises pour couvrir les repas, les ustensiles de cuisine, l'achat d'eau, la literie, le savon, la lessive en poudre, le dentifrice, des seaux, de l'essence et un certain nombre d'autres articles. Cependant, ce document prend également en compte la possibilité que des besoins humanitaires imprévus puissent surgir et une clause énonce que "dans le cas où il est nécessaire de fournir l'aide au-delà de ces critères et pratiques, une approbation devra être demandée au Ministère des Finances".¹⁴²

En Angola, les "Règlements pour l'application des normes relatives à la réinstallation des populations déplacées" énoncent des droits spécifiques pour les PDI lors de la phase de transition et de réinstallation en ce qui concerne l'alimentation (l'équivalent de 2'100 kilocalories ou kcals), les divers types d'ustensiles de cuisine, la literie, le savon, les services de santé, les médicaments et d'autres articles et services.¹⁴³

Dans tous les cas où des lois ou des politiques sur les PDI définissent les quantités d'aide à apporter par individu ou par ménage, les calculs devraient être basés sur une norme pertinente qui est internationalement reconnue¹⁴⁴, mais également appropriée à la lumière des facteurs contextuels locaux. Il convient de considérer des facteurs liés à la demande, comme les besoins spécifiques des PDI (y compris les sous-groupes vulnérables) selon leurs traditions culturelles, le climat local, etc., ainsi que des facteurs liés à l'approvisionnement, tels que les stocks de biens humanitaires disponibles et l'état des routes et d'autres moyens de transport menant aux emplacements des PDI. Les lois et les politiques devraient aussi identifier des normes de qualité minimale, par exemple, pour déterminer si l'eau est potable, la qualité de la nourriture et du matériel, ainsi que la distribution de l'aide. Enfin, d'un point de vue général, la distribution de l'aide humanitaire—et des soins médicaux essentiels notamment—ne devrait pas en principe être soumise à des frais administratifs ou des exigences bureaucratiques excessives.

75

ÉTUDE DE CAS**La réglementation nationale concernant la qualité de l'aide humanitaire**

Au Pérou, la loi de 2004 sur le déplacement interne stipule que "lors de la distribution de l'aide, les organisations humanitaires internationales et autres agences compétentes doivent traiter la protection des besoins et des droits de l'homme des personnes déplacées internes avec toute la considération qui leur est due et adopteront les mesures opportunes à cet égard. Ce faisant, les organisations et les agences susmentionnées respecteront les normes nationales et internationales et les codes de conduite pertinents."¹⁴⁵

142 Voir Ministère des Finances de la Thaïlande, "Criteria and Practice of Providing Assistance for Disaster Victims in Case of Emergency".

143 Voir République de l'Angola, "Regulations for the Application of the "Norms on the Resettlement of Displaced Populations" (20 juillet 2001) (www.internal-displacement.org).

144 Comme, par exemple, le Manuel Sphère ; voir Le Projet Sphère, "Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes," éd. de 2004 (Genève 2004) (ci-après « Manuel Sphère »), <http://www.sphereproject.org/content/view/27/84/lang,french/>.

145 Pérou, Ley No. 28223 sobre desplazamiento forzado (2004), Article 12 www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/peru.aspx.

La réglementation nationale concernant la qualité de l'aide humanitaire (cont.)

Dans leur réponse au tsunami de 2004, les autorités sri lankaises ont exigé que toutes les structures des logements transitoires observent les normes minimales du Manuel Sphère.¹⁴⁶ Dans le même contexte, l'Indonésie a exigé que les organismes d'aide internationale soumettent des plans indiquant comment ils impliqueraient les communautés locales et les acteurs de la réinsertion dans leurs projets et qu'ils respectent une certaine déontologie.¹⁴⁷ De même, au Pakistan, le gouvernement a signé un accord avec les organisations humanitaires locales et internationales travaillant sur la reconstruction suite à un tremblement de terre par lequel elles acceptent le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe.¹⁴⁸

Les lois et les politiques sur les PDI prévoyant une aide humanitaire devraient s'assurer que les groupes de PDI particulièrement vulnérables, comme les femmes et les enfants non accompagnés, les personnes souffrant d'une incapacité et les personnes âgées sont identifiés, consultés quant à la nature de leurs besoins humanitaires particuliers et pourvus d'aide en conséquence (voir chapitre 1, section D).

ÉTUDE DE CAS

L'attention portée aux besoins des groupes vulnérables dans le cadre de l'aide humanitaire

La loi de l'Azerbaïdjan concernant la Protection des personnes civiles et les droits des prisonniers de guerre se réfère spécifiquement à "l'attention spéciale" portée aux groupes vulnérables.¹⁴⁹ De même, la politique du Népal concernant les PDI prévoit que les efforts de secours humanitaire pour les PDI "prendront en considération les conditions des personnes déplacées vulnérables telles que les enfants orphelins n'ayant pas de tuteur, les femmes enceintes, les mères célibataires ayant des enfants en bas âge, les personnes handicapées et les personnes âgées, pour lesquelles les biens et services de l'aide humanitaire seront fournis en priorité."¹⁵⁰

76

Comment les PDI devraient-elles être enregistrées (ou radiées) pour disposer de l'aide humanitaire ?

Tel que décrit dans la section B du chapitre 1, lorsque la distribution des biens et des services humanitaires exige l'enregistrement des destinataires, l'éligibilité devrait être basée seulement sur le besoin spécifique et ne

146 Sri Lanka, "Transitional Shelter—Summary of Government Policy and Present Discussion on Utilities (Water & Electricity) (Draft)," Communiqué de presse de l'UNHCR datant du 7 juillet 2005 ([www.humanitarianinfo.org/srilanka/catalogue/Files/Reference/Guidelines/United%20Nations/gl_Transitional%20Shelter%20Summary%20Of%20Government%20Policy%20And%20Present%20Discussion%20On%20Utilities%20\(Water%20&%20Electricity\).pdf](http://www.humanitarianinfo.org/srilanka/catalogue/Files/Reference/Guidelines/United%20Nations/gl_Transitional%20Shelter%20Summary%20Of%20Government%20Policy%20And%20Present%20Discussion%20On%20Utilities%20(Water%20&%20Electricity).pdf)). (2003), B.E. 2546 (www.ifrc.org/what/disasters/idr/publication.asp).

147 Indonésie, Decree of President of the Republic of Indonesia Number 69 of 2005 Concerning Participation of Foreign Organizations/ Individuals in Providing Grants for the Rehabilitation and Reconstruction of the Region and Life in Nanggaroe Aceh Darussalam Province and Nias Islands in North Sumatra Province" (14 novembre 2005).

148 Pakistan, "Government Welcomes Code of Conduct for NGOs in Quake-Affected Bagh," OCHA: Réseau Intégré Régional d'Information (IRIN) (13 juin 2007).

149 Voir Roberta Cohen et autres, eds., *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan* (Brookings Institution and American Society of International Law, 2003) (ci-après *the Law of the South Caucasus*), p. 280.

150 Népal, *Népal National Policy on Internally Displaced Persons*" (2007), Section 8.2.4, (www.brook.edu/fp/projects/idp/idp_policies_index.htm).

devrait pas entraîner la création d'un statut juridique interne pour les PDI. Étant donné la nature essentielle et l'importance du facteur temps dans l'intervention de l'aide humanitaire, il est doublement important qu'un tel enregistrement soit accessible et rapide et que les décisions négatives soient soumises à un processus d'appel efficace. Le droit interne devrait garantir que toutes les personnes dans le besoin humanitaire ont la possibilité de recevoir l'aide humanitaire.

Le but de l'aide humanitaire, tant pendant la période du déplacement que dans le contexte de solutions durables, devrait être d'aider les PDI à trouver ou retrouver un moyen de subsistance durable et l'autonomie économique. Dans la pratique, cela signifie que les programmes d'aide devraient être conçus en concertation avec les communautés de PDI et ciblés sur leurs membres les plus vulnérables. Ils devraient éviter les transferts d'argent ou de biens sans conditions et plutôt encourager les mécanismes d'appropriation et le transfert des compétences existantes. L'aide devrait être fournie de manière à faciliter l'accès durable aux biens de première nécessité comme la nourriture, l'eau et le logement en vue de la réintégration des PDI dans la société (voir chapitres 6 à 9). Des solutions transitoires pour les PDI qui n'ont pas atteint d'autonomie économique devraient être recherchées comme l'intégration dans les programmes disponibles, par exemple les systèmes de protection sociale, afin de proposer des services nécessaires sans coûts supplémentaires. Les moyens de passer progressivement de l'approvisionnement gratuit au partage des coûts devraient être étudiés, de façon à demander aux PDI de payer en partie, par exemple la location ou l'installation du logement et de s'acquitter de frais raisonnables pour des services médicaux, sur la base de l'équité.

Comment l'aide humanitaire pour les PDI peut-elle être surveillée et améliorée au fil du temps ?

77

La distribution des biens et des services humanitaires devrait être suivie et soumise à un contrôle de qualité continu. Les PDI devraient être continuellement consultées sur l'adéquation des réponses et devraient prendre part à la planification de ces biens et services tout au long du processus. Dans le contrôle de la distribution de l'aide, les critères d'adéquation ne devraient pas être exposés de façon statique, mais devraient être adaptés aux changements de situation, y compris l'amélioration continue de la sélection, le ciblage et la distribution de biens et de services humanitaires avec pour but de répondre non seulement aux besoins immédiats, mais aussi d'encourager la confiance sur le long terme. Lorsque des PDI allèguent individuellement que l'accès à l'aide humanitaire a été entravé, les lois et les politiques devraient explicitement leur donner la possibilité de recourir à des recours judiciaires, comme la possibilité de faire opposition aux décisions d'inéligibilité et d'obtenir des mesures compensatoires en cas de décision injustifiée.

Les tribunaux ne sont pas forcément les mieux placés pour contrôler et évaluer l'efficacité quotidienne des programmes d'aide. Ce mandat peut être confié à des organismes administratifs qui possèdent l'expertise technique requise et peuvent faire des recommandations pour améliorer le système, plutôt qu'examiner des plaintes individuelles. Les lois et les politiques sur les PDI devraient donc inclure des mécanismes non judiciaires pour le contrôle quotidien du processus d'aide. Un tel contrôle devrait se concentrer sur l'adéquation, l'intégrité, la qualité et la coordination des réponses humanitaires aux situations de déplacement, avec une ou plusieurs institutions spécifiques compétentes pour recevoir des plaintes sur des cas individuels (comme le refus injustifié d'aide aux personnes dans le besoin humanitaire) et faire des recommandations sur les moyens d'améliorer le système dans son ensemble. Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) sont souvent particulièrement appropriées pour jouer un tel rôle, étant donné leur indépendance, leur crédibilité, leur engagement pour les droits de l'homme et leur capacité de suivi des plaintes individuelles.

ÉTUDE DE CAS

Confier la supervision de la distribution de l'aide aux Institutions nationales des droits de l'homme (INDH)

En 2002, la Commission des droits de l'homme du Sri Lanka (SLHRC) a démarré un projet sur les PDI qui a bénéficié du soutien du Haut commissaire de Nations unies pour les Réfugiés et s'est avéré une réussite. Sept bureaux régionaux ont été ouverts pour traiter les plaintes et questions émanant des PDI, nombreuses d'entre elles liées à la distribution de l'aide humanitaire.¹⁵¹ Suite au tsunami de 2004, le SLHRC a aussi créé une Unité de contrôle des secours en cas de catastrophe ayant la responsabilité de contrôler l'aide aussi bien gouvernementale que non gouvernementale, de se concerter avec les bénéficiaires et de conseiller les départements opérationnels du gouvernement.¹⁵² Cette unité a reçu et agit sur de nombreuses plaintes (jusqu'à 200 par jour dans les phases initiales). Elle a organisé des réunions consultatives avec des bénéficiaires de l'aide et a aussi développé un Code de conduite pour les fonctionnaires afin d'aborder les questions de distribution des ressources, de la responsabilisation communautaire, du partage des informations et de la corruption, entre autres sujets.¹⁵³

De même, les INDH en Inde, en Indonésie, au Népal, aux Philippines et en Thaïlande ont toutes joué un rôle actif sur les droits des PDI.¹⁵⁴ En 2005, les INDH dans la Région Asie-Pacifique ont adopté un ensemble de directives basées sur les expériences positives recueillies dans la région et affirmant leur rôle.¹⁵⁵ Un certain nombre d'institutions tant dans la région qu'ailleurs ont déjà été actives à cet égard.

En Afrique, la Commission des droits de l'Homme de l'Ouganda a établi des tribunaux itinérants au nord de l'Ouganda pour auditionner les plaintes de violations de droits de l'homme. Plusieurs rapports ont été présentés au Parlement et à des membres du gouvernement. La Commission des droits de l'Homme est intégrée dans des structures institutionnelles nationales pour traiter de cette problématique, y compris le Groupe de travail inter-agences et le Sous-comité de protection et de promotion de droits de l'Homme.¹⁵⁶

78

Comment les graves irrégularités commises lors la distribution de l'aide humanitaire devraient-elles être sanctionnées ?

Les lois et les politiques sur les PDI réglementant l'aide humanitaire devraient charger des commissions d'audit et de contrôle de superviser le processus et d'inspecter les équipements pour s'assurer que l'aide n'est pas

151 Voir Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions / Brookings Institution—SAIS Project on Internal Displacement, National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons—Visit to the Sri Lanka Human Rights Commission: 30 November–3 December 2004 (www.asiapacificforum.net/training/idp/brookings-bern/srilanka.doc).

152 Voir la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, "Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka" (en attente de parution), p. 25–26.

153 Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, "Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka" (en attente de parution), p. 25–26.

154 Voir le rapport d'activités relatives aux PDI de chacune de ces institutions (www.asiapacificforum.net/training/idp/brookings-bern/national.htm).

155 Voir "Guidelines on Internally Displaced Persons in the Context of Natural Disasters: A Common Methodology for National Human Rights Institutions" (2005).

156 Voir Uganda Human Rights Commission, Sixth Annual Report (September 2004), chapitre 7 (www.uhrc.org/reports.php?y=2003&subCatId=1); Brookings Institution—University of Bern, documentation pour l'atelier sur la mise en oeuvre de la National Policy for Internally Displaced Persons. Kampala, Uganda, juillet 3–4, 2006, p. 5 (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

détournée ou employée de manière inappropriée et que la qualité des biens indispensables à la santé, comme l'aide alimentaire, répond aux normes nationales applicables. Lorsque de graves irrégularités sont détectées, les PDI défavorablement affectées devraient recevoir une compensation et toute preuve devrait être transmise pour enquête ou poursuite pénale. Les attaques contre des travailleurs humanitaires et leurs biens et équipement ainsi que les cas graves d'appropriation frauduleuse de l'aide humanitaire, l'entrave à la distribution, le détournement, ou l'exploitation sexuelle de bénéficiaires par des employés devraient être spécifiquement définies comme des crimes sur le plan interne.

ÉTUDE DE CAS

Définir les attaques à l'encontre des travailleurs et des biens humanitaires en tant que crimes de guerre

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Article 8 : les crimes de guerre.

2. Aux fins du Statut, on entend par «crimes de guerre»:

[...]

(b) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, les actes ci-après:

[...]

iii) Le fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil;

e) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi du droit international, à savoir les actes ci-après:

[...]

iii) Le fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil;

Code pénal de l'Azerbaïdjan, Article 116 : violations des règles du droit international humanitaire en temps de conflit armé

116.0. : violations des règles du droit international humanitaire en temps de conflit armé, par ex. :

116.0.3. « diriger des attaques à l'encontre du personnel recruté [...] pour distribuer de l'aide humanitaire, contre du personnel, des bâtiments, des installations et des transports, en utilisant les emblèmes distinctifs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;

[...]

est passible d'une peine de privation de liberté pour une période de 7 à 15 ans ou passible d'emprisonnement à vie.

Chapitre 5

Les droits relatifs au mouvement

A. INTRODUCTION

Objectif : Les principes 14, 15 et 28 (1) des Principes directeurs, ainsi que le Principe 12, visent à assurer que les PDI, une fois qu'elles ont été déplacées (sur la phase précédant le déplacement, voir chapitre 3), sont libres de leurs mouvements pendant le déplacement, tant pour éviter des situations dangereuses que pour entreprendre d'autres voyages nécessaires. Les PDI devraient en principe pouvoir choisir où elles souhaitent vivre pendant leur déplacement et réévaluer volontairement de telles décisions une fois que les raisons de leur déplacement ou les obstacles à leur retour volontaire ont disparu.

Principe 14

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

81

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 demander l'asile dans un autre pays; et
- d) le droit d'être protégées contre le retour ou la réinstallation forcée dans tout lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient en danger

Principe 28

1. C'est aux autorités compétentes qu'incombe 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, ou de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet.

[...]

Autres principes pertinents : 5, 6, 7, 8, 9, 20, et 29

Bases légales :¹⁵⁷ la liberté de mouvement englobe le droit de chacun se trouvant légalement dans un pays d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ainsi que le droit de quitter son propre pays et d'y retourner librement.¹⁵⁸ Par déduction ce droit inclut aussi celui de ne pas être soumis à un mouvement involontaire ou d'être obligé de résider dans un lieu non choisi, ce qui implique la responsabilité des Etats de faciliter le retour volontaire des PDI vers le lieu de résidence d'origine, ainsi que, si les PDI le décident, l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays. Ces droits peuvent faire l'objet de restrictions quand celles-ci sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. Ils peuvent également être temporairement suspendus en cas de danger public exceptionnel officiellement proclamé.¹⁵⁹ Le droit de quitter son pays est lié au droit de demander et de bénéficier de l'asile en dehors de son pays d'origine ou de résidence pour se protéger de persécutions.¹⁶⁰ L'internement et le confinement des PDI dans des camps ne peuvent constituer qu'une mesure exceptionnelle lorsque cela est absolument nécessaire, conformément aux droits de l'homme et au droit humanitaire.¹⁶¹

Cadre réglementaire : il n'est pas rare que la liberté de mouvement soit inscrite dans la Constitution et soumise à des restrictions spécifiques. Dans de tels cas, il convient que les restrictions à la liberté de mouvement et au libre choix de la résidence soient exposées dans des lois internes qui devraient être revues pendant les périodes de déplacement, afin de s'assurer qu'elles n'imposent pas de fardeau déraisonnable aux PDI, à la lumière de leur situation spécifique. Les lois qui ont été spécifiquement promulguées pour traiter des situations des PDI devraient inclure des dispositions générales concernant la possibilité donnée aux PDI de se déplacer librement et de résider à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays. Il pourrait aussi s'avérer nécessaire d'amender des lois préexistantes, si leur application entraîne une discrimination à l'encontre des PDI dans ces domaines (par ex. des dispositions exigeant des personnes qu'elles demandent des documents de voyage dans leur lieu de résidence habituel). Il est souvent possible de mettre en place des mesures de discrimination positive pour faciliter le mouvement des PDI, telles que des procédures adaptées aux PDI pour le passage aux points de contrôle militaires ou la fourniture de moyens de transport pour se rendre sur les sites de déplacement, simplement sur la base d'ordres ou de décisions exécutives ou de décrets, plutôt que par des mesures législatives.

82

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : le déplacement en soi peut être défini comme étant l'absence de liberté de mouvement et du libre choix de résidence, en ce sens que la vulnérabilité des PDI découle du fait qu'elles ont été forcées ou obligées d'abandonner leur foyer et sont dans l'incapacité de rentrer chez elles. Les personnes qui veulent fuir vers une région sûre du pays sont parfois prises au piège et ne sont pas autorisées à s'échapper des zones dangereuses. Parfois, elles réussissent à fuir, mais elles sont alors forcées de retourner vers leur lieu d'origine où les dangers persistent.

Une fois que le déplacement a eu lieu, les PDI peuvent être soumises à de nouvelles restrictions arbitraires à leurs mouvements. Dans certains cas, ces restrictions sont basées sur les vestiges du système de la propiska soviétique ou sur des limitations administratives similaires concernant l'établissement dans d'autres parties du pays, ce qui en réalité place les PDI dans une situation illégale pour avoir fui le danger. Dans d'autres cas, des mesures provisoires destinées à maintenir la sécurité, comme des points de contrôle militaires par exemple, peuvent en réalité limiter les mouvements des PDI, notamment dans les cas où elles n'ont pas accès à leurs documents personnels. Enfin, une fois que les conditions permettant le retour sont réunies, la possibilité pour

157 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 65–70.

158 DUDH, Article 13; PIDCP, Article 12.

159 PIDCP, Articles 4 et 12(3).

160 UDHR, Article 14.

161 PIDCP, Article 9(1) ; Convention (IV) de Genève, Article 78.

les PDI d'exercer leur droit en choisissant le lieu où elles souhaitent continuer leur vie après le déplacement est souvent restreinte. Ainsi, un élément important des solutions durables au déplacement est la pleine restauration des droits à la liberté de mouvement et au libre choix du lieu de résidence, laissant à chaque PDI la liberté de choisir de rentrer chez elle, de s'intégrer où elle a été déplacée ou de déménager ailleurs de façon permanente et de recevoir une aide appropriée (en fonction du choix).

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à la liberté de mouvement, y compris spécifiquement le droit de rechercher la sécurité dans une autre région du pays et d'être protégé contre le retour obligatoire ou contre une réinstallation en tout lieu où leur vie, sécurité, liberté et santé seraient en danger.
2. Supprimer les obstacles administratifs qui pourraient limiter la possibilité pour les PDI de rejoindre des secteurs sûrs ou, quand les conditions le permettent, de rentrer chez elles.
3. Reconnaître le droit des PDI de choisir librement et en toute connaissance de cause entre le retour, la réintégration dans le lieu du déplacement ou la réinstallation dans une autre partie du pays.
4. Prévoir des mesures spécifiques (comme le déminage humanitaire, le redéploiement des forces de police ou des campagnes de démobilisation dans les zones de retour) pour assurer la sécurité et la sécurité pour les PDI rentrant chez elles.

83

Afin de garantir que les PDI puissent exercer leur droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur résidence pendant et après le déplacement, les lois internes et les politiques devraient :

- S'assurer que la législation nationale ne présente pas d'obstacle au départ des PDI de leur lieu de résidence officiel pour rechercher un lieu sûr ;
- S'assurer que le manque d'accès à leurs documents personnels n'empêche pas les PDI d'exercer leur droit à la liberté de mouvement dans le pays ou leur droit de quitter le pays ;
- Rendre effectifs les droits des PDI à la liberté de mouvement et au libre choix de leur résidence pendant le déplacement par des mesures telles que l'accès facilité à de nouveaux documents d'identité et une sécurité adéquate aux alentours des zones d'installation des PDI ;
- S'assurer que les PDI ne sont pas internées ou confinées dans des camps. Si, dans des circonstances exceptionnelles, un tel internement ou confinement est absolument nécessaire, ces mesures ne devraient pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances ;
- Prendre des mesures concrètes permettant aux PDI de trouver une solution durable à leur déplacement et s'assurer qu'elles puissent choisir librement une des options en garantissant la viabilité du retour, de l'intégration locale et des options de réinstallation. De telles mesures incluent la transmission d'informations, des processus de consultation concernant les prises de décision, la sécurité physique, l'aide et l'accès humanitaires, le transport, l'accès à la justice, le rétablissement des avoirs, l'intégration économique et sociale et la participation politique. Des mesures ciblées devraient aussi être prises pour

identifier et répondre aux besoins spécifiques des PDI qui retournent chez elles, par opposition à celles qui choisissent l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre région du pays.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Est-ce que la législation sur l'enregistrement du lieu de résidence interfère avec le droit au mouvement dans le contexte d'un déplacement ?

Une législation nationale qui exige des individus qu'ils obtiennent une permission officielle pour voyager ou habiter hors de la zone de résidence où ils sont officiellement enregistrés— ou qui pénalise un tel voyage— représente une interférence significative au droit à la liberté de mouvement et au libre choix de sa résidence, même en temps normal. À ce titre, les procédures d'enregistrement internes ne devraient pas être arbitraires ou discriminatoires et devraient être appliquées de manière à prendre en compte les besoins des PDI. L'exemple le plus connu d'une telle législation est le système de la propiska de l'ère soviétique, que certains Etats de l'ex-Union soviétique continuent d'appliquer. Pour les PDI, une telle législation peut entraver la fuite d'une situation de danger et rendre illégale leur résidence dans d'autres parties du pays qui sont plus sûres. De telles règles devraient être identifiées au cours de l'élaboration de lois et de politiques sur le déplacement interne et suspendues pour la durée de la crise de déplacement ou abrogées.

ÉTUDE DE CAS

L'abrogation en Géorgie de la propiska de l'ère soviétique sur le contrôle des mouvements

Bien que l'Article 22 de la Constitution géorgienne garantisse le droit à la liberté de mouvement et au libre choix de résidence pour toute personne séjournant légalement sur le territoire de la Géorgie, le système soviétique d'enregistrement obligatoire du lieu de résidence (la propiska) est resté en application pendant plusieurs années après l'indépendance en 1991. Ce système de "passeport interne" a constitué un obstacle à la liberté de mouvement de tous les citoyens de la Géorgie, mais plus particulièrement pour sa population déplacée à l'intérieur du pays. Le système a été aboli en 1996, un geste bien accueilli par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et d'autres observateurs.¹⁶²

Dans certains cas, des règles exigeant l'obtention d'une permission officielle pour quitter une zone précise pourraient être instaurées pour des raisons de sécurité pendant un état d'urgence ou une situation de crise. De tels règlements devraient être soigneusement revus pour s'assurer qu'ils ne gênent pas la capacité des PDI à fuir les situations dangereuses et ne les empêchent pas d'entreprendre les mouvements nécessaires pour la réalisation d'autres droits, comme un court voyage pour exercer leur droit au travail ou à l'éducation.

Est-ce que le manque d'accès à leurs documents personnels constitue réellement un obstacle au mouvement des PDI dans ou à l'extérieur de leur pays ?

Dans les situations où le déplacement interne coexiste avec une insécurité générale ou un conflit armé, il peut être exigé des personnes cherchant à se déplacer dans le pays qu'elles produisent aux points de contrôle un

¹⁶² Comité des Droits de l'homme des Nations Unies, "Concluding Observations on Georgia," UN Document CCPR/C/79/Add.74 (1997).

document établissant leur identité pour pouvoir passer. Cependant, comme exposé dans le chapitre 11 du présent manuel, les PDI, par définition, n'ont probablement plus accès à leurs documents personnels. Il est donc particulièrement important que les civils fuyant un conflit armé ou une catastrophe naturelle ne soient pas empêchés de rejoindre les zones de sécurité ou d'entreprendre des mouvements nécessaires pour la réalisation de leurs droits uniquement en raison de l'absence de papiers d'identité.

Jusqu'à ce qu'une approche systématique aux problèmes de papiers d'identité des PDI soit possible, les forces de sécurité présentes aux points de contrôle et autres fonctionnaires compétents doivent recevoir des directives qui n'excluent pas les mouvements nécessaires aux PDI se trouvant sans papiers d'identité. Dans les cas où un document permanent ou provisoire est délivré à une PDI sur une base simplifiée (voir chapitre 11), la validité d'un tel document doit être reconnue dans tout le pays. Les mesures prises pour fournir aux PDI des documents personnels devraient être coordonnées avec les forces de sécurité dans les cas où le mouvement interne est soumis à des restrictions. Le but devrait être de donner aux représentants des forces de sécurité—et aux autres organismes publics concernés—l'occasion de soulever n'importe quelle question au cours des étapes de planification de ces opérations de délivrance simplifiée de façon à garantir que le document résultant soit reconnu et effectif dans tout le pays.

Chacun, y compris les PDI, devrait avoir la possibilité de quitter son pays, y compris pour chercher asile à l'étranger. Les autorités compétentes ont généralement l'obligation de permettre aux personnes de quitter le pays, y compris par la délivrance de passeports et il ne devrait pas exister d'autres documents de voyage limitant de façon arbitraire l'exercice de ce droit.¹⁶³ Toute restriction imposée au départ vers d'autres pays, comme des visas de sortie ou des contrôles, ne devrait être imposée que de manière exceptionnelle et seulement quand cela s'avère nécessaire afin d'atteindre des buts spécifiques, comme d'empêcher des mineurs non accompagnés ou des personnes accusées de crimes de quitter le pays. Il devrait être également permis aux femmes de voyager hors de leur pays sans avoir à obtenir une quelconque autorisation provenant de parents masculins.

Que peut-on faire pour faciliter la liberté de mouvement des PDI durant leur déplacement ?

Les personnes qui ont été déplacées ne doivent pas être empêchées de quitter des zones dangereuses. Dans les situations de conflit armé, les forces de sécurité devraient recevoir des directives et des ordres clairs à cet égard. Une fois en sécurité, les PDI devraient disposer d'une place dans un camp ou dans un abri collectif dans les cas où elles n'ont aucun autre moyen de se loger elles-mêmes. Cependant, elles ne devraient pas être restreintes à rester à de tels endroits et devraient jouir du droit de se déplacer librement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Par ailleurs, les personnes déplacées ne devraient en aucun cas être encouragées ou obligées de retourner dans leur lieu d'origine tant que les conditions de retour ne sont pas sûres, ni de se déplacer dans des endroits où elles auraient à faire face à un risque important ou à de l'insécurité.

Des mesures de base pour faciliter la mobilité des PDI pendant leur déplacement peuvent inclure à la fois des éléments d'aide et des éléments de protection. Du point de vue de l'aide, mettre des transports subventionnés à disposition des communautés de PDI peut, dans certains cas, s'avérer essentiel pour l'exercice de leurs droits. Notamment dans les cas où il est nécessaire de placer des PDI dans un abri collectif qui n'est pas atteignable à pied des villes voisines, la mise à disposition d'un transport peut être indispensable pour donner la possibilité aux PDI de poursuivre une activité lucrative de manière indépendante et avoir accès à une formation et à des opportunités éducatives qui ne seraient pas disponibles autrement (voir chapitres 13 et 15). Au minimum, cependant, une sécurité

163 Comité des droits de l'Homme, Observation générale 27 (1999), paragraphes 8-10 et 17.

adéquate devrait être fournie pour assurer la protection physique des PDI qui doivent se déplacer à l'extérieur des camps ou des centres collectifs et qui s'exposent à des attaques, des vols, ou de la violence liée au genre.

Les PDI ont-elles la possibilité de faire des choix libres concernant les solutions durables ?

Les PDI ne devraient en aucune circonstance subir des pressions ou être contraintes de rester, de se rendre ou de retourner dans des lieux où leur vie, leur liberté, leur sécurité ou leur santé seraient en danger. Conformément à ce principe, des programmes de retour organisé soutenus par les autorités ne devraient démarrer que lorsqu'il est clair que les garanties minimales sont remplies pour que les PDI rentrent en toute sécurité. Dans les situations de déplacement pour cause de conflits, de telles garanties ne sont présentes qu'après la signature de l'accord de cessez-le-feu ou d'un règlement officiel du conflit. Les États devraient assurer, lors des pourparlers sur des accords de paix, que toutes les parties s'engagent au travers d'obligations spécifiques à créer les conditions pour le retour volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays et l'intégration socio-économique des PDI.

ÉTUDE DE CAS**Négocier des engagements de retour dans les accords de paix**

Les accords de paix de Dayton de 1995 ont mis fin à un conflit armé de quatre ans en Bosnie-Herzégovine qui avait déplacé un million de personnes vers d'autres pays et un autre million dans la Bosnie-Herzégovine. Dans la recherche de solutions durables pour les PDI et les réfugiés, le plus grand défi était de créer les conditions pour le retour volontaire de ces personnes dans la sécurité et la dignité. Pour aborder ce problème, les accords ont inclus une clause séparée (l'annexe 7) qui énonce le droit au retour volontaire pour toutes les personnes déplacées par le conflit. Ce texte a amené les autorités nationales à mettre en œuvre des mesures spécifiques pour remplir cet objectif:

Article I: Droits des Réfugiés et Personnes Déplacées

[...]

2. les Parties doivent garantir que les réfugiés et personnes déplacées peuvent rentrer en toute sécurité, sans risque de harcèlement, d'intimidation, de persécution, ou de discrimination basée notamment sur leur origine ethnique, sur leur religion ou leur opinion politique.

3. Les Parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir sur leur territoires toutes les activités qui pourraient ralentir ou empêcher la sécurité ou le caractère volontaire des retours des réfugiés et personnes déplacées. [...] Les Parties doivent immédiatement entreprendre les mesures suivantes visant au rétablissement de la confiance:

- a. abroger toute loi ou pratique administrative à caractère ou effet discriminatoire;
- b. prévenir ou rapidement sanctionner toute incitation à l'hostilité ou à la haine ethnique ou religieuse, qu'elle soit écrite ou verbale, transmise par les médias ou de toute autre manière;
- c. avertir, par les médias, que tout châtement imposé par tout militaire, paramilitaire, policier ou par tout agent public ou tout autre individu est inacceptable et sera diligemment sanctionné;
- d. protéger toutes les populations ethniques et/ ou les minorités où qu'elles se trouvent et permettre aux organisations humanitaire internationales de leur venir en aide et de surveiller leur situation;
- e. poursuivre, renvoyer ou transférer, selon ce qui est le plus approprié, tout militaire, paramilitaire, policier ou par agent public responsable de violations sérieuses à l'encontre des droits fondamentaux des personnes appartenant aux groupes ethniques ou aux minoritaires.

Négocier des engagements de retour dans les accords de paix (cont.)

[...]

Article II: Création de Conditions Idoines pour le Retour

1. Les Parties s'engagent à créer sur leurs territoires les conditions politiques, économiques et sociales facilitant le retour volontaire et la réintégration harmonieuse des réfugiés et des personnes déplacées, sans préférence pour aucun groupe.

[...]

2. Les Parties ne doivent pas discriminer contre des réfugiés et des personnes déplacées s'agissant de la conscription militaire et doivent examiner positivement le mérite individuel des demandes d'exemption du service militaire ou d'autres services obligatoires afin de permettre aux personnes rentrant de reconstruire leurs vies." ¹⁶⁴

Avant même que les garanties d'un retour en toute sécurité existent, il arrive que certaines PDI retournent spontanément dans leur ancien foyer, souvent avec l'intention de prendre des affaires, de faire les récoltes ou de vérifier l'état de leurs biens. Un tel retour spontané, dans des circonstances peu sûres, ne devrait être ni officiellement encouragé, ni pris comme un signe que les conditions sont réunies pour un retour général. Cependant, les PDI ne devraient pas être empêchées ou découragées d'entreprendre de tels retours. Elles devraient notamment rester éligibles pour le statut officiel de PDI qu'elles ont reçu, quel qu'il soit, ainsi que pour l'aide et la protection dont elles jouissent suite au déplacement. Tant que les conditions qui, à l'origine, ont forcées ou obligées les PDI à fuir restent fondamentalement inchangées, tout retour sera probablement passager et ne peut être considéré comme étant une solution durable.

87

Une fois que les conditions sont remplies pour effectuer un retour volontaire en toute sécurité et dans la dignité, les PDI devraient, en principe, jouir de la liberté de choisir entre le retour dans leur lieu d'origine, l'intégration dans la zone où elles ont été déplacées ou la réinstallation dans une autre partie du pays. Dans ce sens, elles devraient jouir du même droit que possède tout autre citoyen de choisir librement son lieu de résidence dans le pays. Cependant, à la lumière des conditions instables et des dégâts causés aux infrastructures qui accompagnent souvent un conflit armé ou des catastrophes naturelles, ainsi que d'une vulnérabilité accrue résultant du déplacement, les PDI requièrent souvent des mesures spécifiques de protection et d'aide afin de pouvoir exercer leur droit de choisir librement leur résidence et de parvenir à des solutions durables. Les destinations de retour ainsi que les lieux d'intégration locale ou de réinstallations potentiels dans une autre partie du pays doivent réunir plusieurs conditions avant que les PDI puissent faire des choix réalistes et entièrement volontaires:

1. **Les informations :** Tout au long du déplacement, les PDI devraient recevoir des informations quant à leur situation qui soient complètes, mises à jour et dans une langue qu'elles comprennent, ce qui inclut (a) les conditions dans lesquelles se trouve leur lieu d'origine, y compris le degré de sécurité, la présence de mines, l'état de leurs maisons et de leurs terres, ainsi que celui des routes locales et des infrastructures, les possibilités de travail, la présence d'écoles pour les enfants et d'établissements de santé ; et (b) les formes spécifiques d'aide mise à disposition des PDI tant pour le retour que pour l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays et les délais ou conditions nécessaires pour les demander, ainsi que les moyens d'avoir accès aux programmes d'aide sociale, de sécurité sociale, de génération de revenus et de formation professionnelle qui s'appliquent généralement.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et de ses annexes (1995), Annexe 7 (www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=375) (traduction officielle).

¹⁶⁵ Voir IASC, "Benchmarks for Durable Solutions for Internally Displaced Persons" (2007 <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/AMMF-727CX9?OpenDocument>), p. 4.

2. **La liberté de mouvement** : une autre mesure essentielle pour parvenir à des solutions durables est le rétablissement d'une totale liberté de mouvement dans tout le pays aussi rapidement que possible après que les causes du déplacement ont été traitées. Les méthodes pour y arriver peuvent inclure le démantèlement des points de contrôle de sécurité, la réparation des infrastructures de transport et la favorisation des liaisons de transport publiques et privées. La liberté de mouvement facilite les visites d'évaluation informelles effectuées par les PDI qui envisagent de retourner dans leur lieu d'origine (voir ci-après) et permet d'entretenir des liens positifs entre les PDI qui veulent retourner immédiatement et celles qui restent temporairement ou de manière permanente dans les secteurs où elles ont été déplacées.
3. **La consultation** : les autorités compétentes devraient chercher activement à impliquer les PDI dans la conception des programmes d'aide et de protection pour le retour, l'intégration locale, ou la réinstallation dans une autre partie du pays. Ces consultations mettent en valeur le caractère volontaire des choix des PDI en vue de solutions durables. Elles peuvent renseigner les autorités sur les préférences des PDI et leur permettre de prévoir où les demandes pour les programmes d'aide et de protection seront les plus importantes. Dans les situations où les communautés des PDI sont organisées selon une hiérarchie ou lorsque ce sont traditionnellement les hommes qui prennent les décisions pour leur famille, il est particulièrement important de fournir l'occasion aux individus et aux groupes vulnérables ou potentiellement vulnérables d'exprimer de manière séparée leurs préférences et préoccupations quant aux solutions durables.¹⁶⁶
4. **L'assistance** : la fourniture de l'aide ne devrait pas être utilisée pour influencer les choix des PDI quant aux solutions durables. Par exemple, le retour ne devrait pas être contraint par la menace d'un arrêt de l'aide aux PDI qui ne retournent pas dans leur lieu d'origine. Il peut être exigé des PDI de choisir—dans un délai raisonnable à partir du moment où le retour en totale sécurité et dans la dignité devient possible—entre, d'une part, les types spécifiques d'aide facilitant l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays et d'autres types d'aide facilitant le retour. Cependant, les deux types d'aide devraient être pareillement accessibles et de qualité égale.
5. **Accès humanitaire** : les autorités compétentes peuvent démontrer leur engagement dans le libre choix par les PDI d'une solution durable en continuant à rechercher et à faciliter le travail des acteurs humanitaires nationaux et internationaux et en les aidant à jouer leur rôle dans l'assistance aux PDI de manière appropriée et, quand cela est nécessaire, dans l'aide fournie pour protéger leurs droits. Donner à ces acteurs le plein accès à tous les sites de retour, d'intégration locale, ou de réinstallation dans une autre partie du pays est un élément-clé pour faciliter leur travail.
6. **La sécurité** : Le maintien de l'ordre public et de la sécurité est un des rôles principaux des autorités compétentes dans tous les cas de solutions durables. Les PDI doivent avoir la possibilité de rentrer chez elles, de rester où elles ont été déplacées ou de déménager ailleurs sans craindre d'être attaquées, intimidées ou harcelées. Les autorités compétentes devraient aussi s'occuper de la menace que représentent les mines et les engins non explosés.
7. **La protection légale** : Dans les cas où les PDI sont attaquées ou menacées—ou d'autres situations dans lesquelles leurs droits sont affectés—elles doivent un accès sur un pied d'égalité aux institutions judiciaires internes. Dans les cas d'incidents de sécurité, la police doit enquêter et remettre les preuves afin d'engager des poursuites, conformément à la loi. Les PDI doivent également avoir le plein accès aux tribunaux et aux organes administratifs.¹⁶⁷ Il peut s'avérer nécessaire d'accorder aux PDI une certaine priorité dans des domaines administratifs où elles peuvent avoir subi des inconvénients particuliers suite au déplacement, comme la délivrance de papiers d'identité de remplacement (voir chapitre 11).

¹⁶⁶ Voir, par exemple, UNHCR, "Handbook—Voluntary Repatriation: International Protection" (1996), chapitre 4.1.

¹⁶⁷ IASC, "Benchmarks for Durable Solutions for Internally Displaced Persons," p. 7.

8. **La restitution des biens personnels** : un type de protection juridique particulièrement important pour la réalisation de solutions durables est la restitution des avoirs perdus au cours du déplacement et la compensation pour les dommages subis en conséquence. De telles mesures prennent généralement la forme de la restitution des terres et de la propriété, un sujet discuté plus en détail dans le chapitre 12 du présent manuel. Les programmes de restitution devraient, si possible, inclure également des biens personnels tels que le matériel agricole, des comptes bancaires et d'autres avoirs financiers ainsi que les arriérés de l'aide sociale. Comme il a été constaté dans de nombreuses situations, de tels avoirs peuvent être essentiels pour que les PDI puissent reprendre leur ancienne activité économique, facilitant ainsi leur retour (à propos des mesures concernant les activités économiques, voir chapitre 13). En retrouvant l'ensemble des droits leur permettant de disposer de leurs biens personnels, les PDI ont également la possibilité de vendre, de louer, ou d'échanger ces derniers légalement, produisant des revenus qui peuvent participer à la réalisation de solutions durables autres que le retour.
9. **La réintégration économique, sociale et culturelle** : qu'elles choisissent de retourner chez elles ou de se réinstaller ailleurs, les PDI devraient jouir des conditions nécessaires à un niveau de vie suffisant, ce qui inclut l'accès aux activités économiques et aux services publics de base sur un pied d'égalité avec la population non déplacée.¹⁶⁸ Les problèmes abordés dans d'autres chapitres du présent manuel comprennent l'accès à l'alimentation et les moyens pour l'acquérir (chapitre 7), l'eau (chapitre 8), le logement (chapitre 9), les services de santé (chapitre 10), l'emploi et les activités génératrices de revenus (chapitre 13) et les opportunités éducatives adéquates (chapitre 15).
10. **Les droits politiques** : qu'elles décident ou non de rentrer dans leurs foyers, les PDI devraient jouir sans discrimination du plein accès à leur droit de vote et au droit d'être élues (voir chapitre 14), ainsi que plus généralement au droit à la liberté d'association et à la participation aux affaires publiques.¹⁶⁹

ÉTUDE DE CAS

Le soutien apporté aux solutions durables volontaires dans les politiques pour les PDI

En Ouganda, la politique nationale sur les PDI de 2004 comprend un engagement important au principe du retour volontaire en toute sécurité et dans la dignité, ainsi qu'à la réinstallation volontaire (section 3.4.1). Cet engagement est soutenu par la promesse spécifique de fournir aux PDI des informations objectives et précises, comme une condition préalable à la prise de décision sur des solutions durables en toute connaissance de cause ; de favoriser l'unité familiale et de prendre des mesures garantissant le caractère libre des choix, de promouvoir la participation des PDI à la planification de solutions durables, d'empêcher toute discrimination contre les PDI basée sur le fait qu'elles sont déplacées et de soutenir le retour spontané (sections 3.4.1 à 3.4.7).

Quelles mesures spécifiques peuvent être prises pour aider les PDI qui ont décidé de retourner dans leurs foyers ?

Les Etats peuvent aussi apporter une aide précieuse aux PDI en établissant les procédures de retour. Les PDI devraient recevoir une aide pour pouvoir faire de courtes « visites d'évaluation » dans leur lieu d'origine afin de vérifier l'état dans lequel se trouvent leur maison et leurs terres, ainsi que les conditions économiques et de sécurité de base qui y prévalent. Il devrait être possible d'entreprendre ces visites sans que cela n'entraîne la perte

¹⁶⁸ IASC, "Benchmarks for Durable Solutions for Internally Displaced Persons," p. 8.

¹⁶⁹ IASC, "Benchmarks for Durable Solutions for Internally Displaced Persons," p. 9.

du statut de PDI—quel qu'il soit—ou des avantages en résultant et avant de parvenir à une décision quant à une demande d'aide pour une réinstallation ou un retour. Dans les cas où les personnes déplacées d'une zone ou d'une ville particulière ont eu tendance à se regrouper dans un autre secteur particulier lors de leur déplacement, il peut être possible d'anticiper les potentiels mouvements de retour et de les soutenir en fournissant un transport quotidien gratuit entre les sites de déplacement et de retour. Les autorités compétentes peuvent soit directement fournir ces services soit faciliter leur mise à disposition par des acteurs humanitaires. Cependant, dans l'un ou l'autre cas, les autorités doivent prendre des mesures pour apporter les garanties de sécurité adéquates pour de telles liaisons de transport. Les mesures de sécurité devraient être conçues en concertation avec les PDI qui dépendent de ces services de transport. Des mesures spécifiques pourraient inclure des escortes de police tout le long de l'itinéraire des lignes d'autobus, ainsi que des changements périodiques d'itinéraires ou des heures de départ, des horaires de pause et des heures d'arrivée.

ÉTUDE DE CAS

Soutenir le développement des transports publics sur les « axes de retour »

En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, des agences de l'ONU ont créé des lignes d'autobus gratuites le long des principaux "axes de retour" ou des itinéraires qui font la connexion entre les zones où se trouvent de nombreuses PDI et les zones d'où les PDI avaient été déplacées. En Bosnie-Herzégovine, le UNHCR a mis en place entre 1997 et 1999 près de 30 lignes d'autobus qui transportaient des centaines de passagers par jour. Vers la fin 2002, il a pu toutes les privatiser par cession à des sociétés privées.¹⁷⁰ En reconnaissance du fait qu'en 2006 encore, la liberté de mouvement restait un problème pour les minorités ethniques du Kosovo, les "lignes d'autobus humanitaires" de l'ONU ont été remises aux autorités compétentes plutôt que privatisées. En août 2006, le transfert de responsabilité de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) au ministère des Transports et de la Communication s'est fait selon la garantie que tout changement dans les services existants se ferait sur la base de la participation des communautés ethniques du Kosovo.¹⁷¹

Cet engagement a été réglementé par l'adoption d'une instruction administrative fixant des procédures qui définissent la manière dont les communautés minoritaires peuvent obtenir ce service :

Article 2 : Demandes pour un Transport par autobus humanitaire

2.1 Un minimum de 10 personnes habitant un endroit qui n'est pas situé le long d'un itinéraire existant et qui affirment que leur liberté de mouvement est limitée, auront le droit de demander que leur lieu soit desservi par le transport d'autobus humanitaire.

2.2 A cette fin, elles soumettront une demande conjointe soit pour la création d'un nouvel itinéraire soit pour l'extension ou la modification d'un itinéraire existant.¹⁷²

170 (<http://www.internal-displacement.org/>).

171 Service d'information de l'ONU, "In Step Forward, Kosovo Government Takes over Minority Transportation from UN," communiqué de presse (31 août 2006).

172 Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo, Ministry of Transport and Communications, Administrative Instruction No. 2007/6, "Procedure for the Submission and Assessment of Requests for Humanitarian Bus Transportation" (24 décembre 2007). L'instruction prévoit qu'une commission technique décide dans un délai de 90 jours à la date de réception de ces demandes, en se basant sur un processus d'évaluation dûment avalisé. En cas de décision négative ou de silence administratif, les instructions prévoient des procédures d'appel clairement établies.

Les PDI qui veulent retourner chez elles en groupe devraient bénéficier d'un transport organisé vers leur lieu d'origine quand cela est nécessaire. Un tel transport devrait être soigneusement planifié à l'avance pour garantir que les familles et les groupes qui veulent voyager ensemble puissent le faire (voir chapitre 6), en emmenant avec eux tous les biens qu'ils ont été capables de conserver ou d'acquérir pendant leur déplacement.

Quelles mesures spécifiques peuvent être prises pour aider les PDI qui ne veulent pas retourner dans leurs foyers ?

Les PDI qui veulent se réinstaller de manière permanente ailleurs que dans le lieu où elles habitaient avant leur déplacement devraient bénéficier d'une aide pour s'intégrer dans les programmes des services sociaux locaux, dans le marché de l'emploi et dans les programmes éducatifs de manière à ce qu'elles puissent reprendre une vie normale et jouir des mêmes droits que tout autre citoyen s'installant dans la région. Comme les PDI sont souvent marginalisées ou même traumatisées par l'expérience du déplacement et viennent souvent de différents environnements linguistiques et culturels, il est probable qu'une telle intégration locale exige au début un travail social de proximité et des mesures spéciales des autorités locales adaptées aux besoins des PDI.

Dans toute situation de déplacement interne, une population «résiduelle» de PDI particulièrement marginalisée et vulnérable peut s'avérer incapable de choisir seule une solution durable et risque de ne pas profiter des opportunités pour rentrer chez elles, s'intégrer localement ou pour se réinstaller ailleurs. De tels groupes incluent les PDI qui, avant leur déplacement, étaient déjà en situation de pauvreté, de marginalisation et ne possédaient pas de terre et pour qui le retour peut ne pas être une option en raison du fait qu'elles n'ont ni endroit où retourner, ni moyen de subsistance à retrouver. D'autres groupes faisant face à des risques semblables incluent des personnes âgées et les malades ainsi que des enfants non accompagnés. Bien que des efforts de traçage puissent permettre à certaines de ces personnes de retrouver des membres de leur famille toujours en vie, beaucoup d'autres ont besoin d'une aide spéciale afin de leur garantir des solutions durables en toute sécurité et dans la dignité.

ÉTUDE DE CAS

S'assurer que les PDI sont intégrées dans les programmes de soutien social disponibles

En 2006, la municipalité de Van, dans le sud-est de la Turquie, a adopté un plan d'action pour faire face au déplacement. Le plan propose de soutenir l'intégration locale des PDI pauvres au moyen de "l'expansion des initiatives existantes" :

Les PDI ont considérablement utilisé les initiatives de la province de Van réalisées dans le but d'accroître le bien-être des ménages, y compris une Banque alimentaire, un réseau vert, un programme de micro-crédit et le Child Research Rehabilitation and Training Center (CAREM). Par la large utilisation des technologies de l'information, le Réseau Vert permet aux populations pauvres de profiter de divers services d'aide sociale sans devoir passer par de longues files d'attente.

S'assurer que les PDI sont intégrées dans les programmes de soutien social disponibles (cont.)

Au-delà de la simple distribution de la nourriture de base, la Banque alimentaire comprend des unités qui fournissent aussi des vêtements, des services de nettoyage, du matériel de bureau et d'autres biens de première nécessité, dans un effort de réduire au minimum l'impossibilité pour les PDI et les autres populations pauvres d'y accéder. Grâce à cette pratique, et plutôt que de dépendre de dons de nourriture et de vêtements que d'autres personnes choisissent pour eux, les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté ont la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités et préférences pour satisfaire leurs besoins.

Tandis que ces services s'adressent aux ménages pauvres en général, d'autres services s'adressent à des populations spécifiques qui, en raison de leur genre et de leur âge, occupent dans le ménage une position relativement désavantageuse. Par exemple, l'esprit d'entreprise des femmes est soutenu par un programme de micro-crédit mis en place avec la contribution des agences gouvernementales et des ONG actives à Van. Un autre groupe désavantagé, les enfants travaillant dans la rue, bénéficie des services offerts par le CAREM, un centre établi pour la réadaptation, la socialisation, la formation et l'accès aux services médicaux des enfants qui est soutenu dans le cadre d'un projet commun entre le Gouvernement et l'OIT et administré par le Ministère du Travail et la Sécurité sociale et le programme sur l'Élimination des pires formes du travail des enfants en Turquie. Les activités conduites conjointement avec l'OIT ont commencé en parallèle avec la récente collaboration entre les autorités de Van et l'OIT, ce qui représente un partenariat entre le secteur public en Turquie et la communauté internationale qui contribuera à l'efficacité de l'offre de ce service.¹⁷³

173 "Van Provincial Action Plan for Responding to IDP Needs" (2006), (<http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx>).

Chapitre 6

La vie familiale

A. INTRODUCTION

Objectif : Les principes directeurs 16 et 17 protègent le droit des PDI à ne pas subir d'ingérence dans leur vie familiale et le droit à ce que celle-ci soit protégée, obligeant les Etats à prendre des mesures pour préserver l'unité familiale, parvenir à la réunification des familles, déterminer le destin des personnes disparues et traiter les morts avec le respect approprié.

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 et le lieu où se trouvent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays portées disparues et coopèrent avec les organisations internationales qui se consacrent à cette tâche. Elles tiennent les proches au courant des progrès de leurs recherches et les informent de tout élément nouveau.
3. Les autorités concernées s'efforcent de récupérer et d'identifier les restes des personnes décédées, d'empêcher leur profanation ou 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 sont protégées en toutes circonstances. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont 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 doivent être 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 enfermant ou en les confinant dans des camps ont le droit de rester ensemble.

Autres principes pertinents : 4(2), 25, et 29(1).

Bases légales :¹⁷⁴ En tant qu'institution particulière, la famille est protégée par le droit international des droits de l'homme et chaque être humain a le droit au respect de sa vie familiale.¹⁷⁵ En tant qu'unité fondamentale de la société, la famille devrait recevoir une protection et une aide qui se doivent d'être les plus larges possibles, notamment lorsqu'elle a à sa charge la responsabilité et l'éducation d'enfants.¹⁷⁶ La protection devrait s'étendre non seulement aux membres familiaux ayant des liens directs, naturels ou légaux, mais également aux personnes appartenant à une famille parce qu'elles en partagent la vie quotidienne, qu'il existe des liens émotionnels ou d'entraide, ou simplement aux situations où les gens se considèrent comme faisant partie d'une famille et souhaitent vivre ensemble.¹⁷⁷

Les conjoints doivent avoir exactement les mêmes droits et responsabilités dans la vie familiale, ce qui signifie que les femmes ont tout autant le droit d'exercer leur autorité parentale dans l'éducation et la garde d'enfants mineurs, ainsi que celui de posséder, d'avoir accès, de gérer et de disposer des biens familiaux.¹⁷⁸

Des mesures spéciales de protection et d'aide doivent être prises pour tous les enfants et adolescents et les États ont l'obligation d'apporter une aide appropriée aux parents dans l'éducation de leurs enfants.¹⁷⁹ Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, le principe de *l'intérêt supérieur de l'enfant* doit être une considération primordiale.¹⁸⁰ Tous les enfants ont le droit d'être enregistrés aussitôt leur naissance, d'avoir un nom et de connaître leurs parents et d'être élevés par eux. Ils ne devraient pas être séparés de leurs parents contre leur gré.¹⁸¹ Les autorités compétentes doivent respecter la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant.¹⁸²

Le droit au respect de la vie familiale implique la responsabilité d'adopter les mesures internes appropriées pour protéger l'unité familiale et faciliter sa réunification. Dans les situations d'internement ou de détention pendant un conflit armé ainsi que dans les camps ou autres hébergements collectifs, l'unité familiale doit être préservée lors du logement des membres d'une même famille et ces derniers doivent recevoir toutes les facilités leur permettant de mener une vraie vie de famille.¹⁸³ Dans les cas où les familles sont dispersées, toutes les mesures appropriées doivent être prises pour permettre la réunification.¹⁸⁴ Les autorités compétentes doivent notamment prendre toutes les mesures nécessaires pour retrouver la trace et réunir les enfants avec leurs parents ou des parents.¹⁸⁵ Les autorités

174 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 71–82.

175 DUDH, Article 12 ; PIDCP, Article 17 ; CCRS, Article 11 ; CEDH, Article 8 ; Charte sociale européenne, Article 9 ; Convention (IV) de Genève, Article 27 ; CICR, "Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles", Règle 105.

176 DUDH, Article 16 ; PIDCP, Article 23 ; CESC, Article 10 ; CCRS, Article 17 ; Charte sociale européenne, Article 33.

177 Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale relative à l'article 19 (1990), paragraphe 2, et Observation générale relative à l'article 28 (2000), paragraphe 27 ; CDESC, Observation générale 4(1991), paragraphe 6 ; CICR, *Commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I)*, p. 859.

178 DUDH, Article 2(1) ; PIDCP, Articles 3 et 23(4) ; CESC, Article 3 ; CEDEF, Articles 15 et 16 ; Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale relative à l'article 19 (1990), paragraphe 8.

179 DUDH, Article 25(2) ; PIDESC, Article 10(3) ; CDE Article 18(2) ; Convention (IV) de Genève, Articles 24 et 50.

180 CDE, Article 3 ; CEDEF, Article 16(1)(d).

181 CDE, Articles 7 et 9.

182 CDE, Article 5.

183 Convention (IV) de Genève, Article 82(2)–(3) ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Articles 75(5) et 77(4).

184 PIDCP, Article 23 ; Convention (IV) de Genève, Articles 26 et 27 ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 74 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, Article 4(3)(b). Voir aussi Convention (IV) de Genève, Articles 25 et 26 .

185 PIDCP, Article 24 ; CDE, Articles 8(2), 22, et 38 ; Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Article 25(2) (b) ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 32.

compétentes doivent aussi prendre toutes les mesures possibles pour clarifier le sort des personnes portées disparues dans des situations de déplacement. Elles ont également le devoir de communiquer aux membres de la famille tout renseignement utile sur leur sort, ainsi que de les informer des progrès de l'enquête.¹⁸⁶

Dans les situations de conflit armé, les autorités compétentes doivent rechercher et relever les civils morts, empêcher les actes de mutilation ou de profanation, s'efforcer de rendre les restes et les effets personnels des personnes décédées à leur famille ou d'en disposer de manière respectueuse et assurer la protection et l'entretien de leurs sépultures.¹⁸⁷

Cadre réglementaire : certaines constitutions nationales prévoient des dispositions générales protégeant la famille et certains droits internes comportent un code de la famille ou réglementent séparément les questions liées au mariage, à la succession, à l'enregistrement des naissances et à la protection de l'enfance de manière très détaillée. De même, la gestion des dépouilles mortelles et la profanation des tombes peuvent être traitées respectivement par le code de la santé publique et le code pénal. Dans certaines sociétés, les questions relatives à la famille sont réglementées au niveau local par des lois coutumières qui peuvent être reconnues ou non par l'ordre juridique interne et compatibles ou incompatibles avec celui-ci. Les questions spécifiques survenant dans le contexte d'un déplacement telles que la préservation de l'unité familiale, la réunification familiale et la mise à disposition d'informations sur les personnes disparues sont rarement réglementées dans le droit interne.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Dans le chaos qui accompagne un déplacement, les membres d'une même famille peuvent facilement se retrouver séparés les uns des autres. Les PDI séparées de leur famille doivent parfois faire face à des obstacles insurmontables pour retrouver leurs proches qui ont disparu, notamment lorsqu'elles se sont fortement dispersées, que les réseaux de communication sont perturbés et qu'il y a des obstacles légaux ou pratiques à la liberté de mouvement. Dans les situations de déplacement massif en raison d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle, les chances de localiser un membre de sa famille porté disparu ou d'obtenir des informations sur son sort augmentent énormément s'il est possible d'accéder facilement à un mécanisme centralisé permettant de signaler les disparitions, de collecter et de coordonner les données. Les PDI dont les proches sont toujours portés disparus éprouvent souvent une angoisse extrême et peuvent trouver difficile de reprendre une vie normale tant qu'elles n'ont pas retrouvé les personnes qui leur sont chères ou qu'elles n'ont pas eu de nouvelles sur leur sort.

La séparation des familles déplacées augmente la vulnérabilité de toutes les personnes concernées, puisque la famille constitue la source de protection et de stabilité la plus fondamentale pour chacun de ses membres. Dans de nombreuses situations, les femmes ne bénéficiant pas de la même capacité légale que les hommes, elles se retrouvent exposées à l'exploitation et à la violence liée au genre. Les femmes chef de famille éprouvent des difficultés supplémentaires à entretenir leur famille si l'accès aux biens familiaux leur est refusé ou si elles se heurtent à des lois ou des coutumes qui limitent ou réassignent la garde de leurs enfants à un parent masculin. D'autre part, dans certaines sociétés, les pères devenus célibataires depuis peu rencontrent parfois des difficultés avec les exigences que leur impose leur double rôle qui consiste à être l'unique personne prenant à la fois soin de la famille et subvenant à ses besoins, ce qui exerce des tensions supplémentaires sur la structure familiale.

Quand les enfants sont séparés de leur famille, leur vulnérabilité à l'exploitation sexuelle, au trafic, à la violence liée au genre et au recrutement forcé augmente. De même, lorsque les autres PDI vulnérables (par exemple, les

186 Convention (IV) de Genève, Article 26 ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 33 ; CICR, "Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles", Règle 117 ; Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Article 19(3).

187 Convention (IV) de Genève, Article 16 ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Articles 33(4) et 34 ; CICR, "Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles", Règles 112-16. Voir aussi Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Article 8(2)(b)(xxi).

personnes âgées ou les personnes ayant une incapacité ou atteintes d'une maladie chronique) sont séparées des parents qui prennent soin d'elles, les risques d'atteinte à leur vie et à leur santé peuvent aussi augmenter.

Même si les familles restent ensemble lors du premier déplacement, le risque de séparation reste élevé pendant toute la durée du déplacement et une séparation peut se produire même lorsque des solutions durables s'avèrent possibles. Par exemple, les familles qui sont restées ensemble pendant leur fuite peuvent par la suite accepter de se séparer afin de faciliter leur adaptation ou la phase de relèvement. Une telle séparation « volontaire » peut être le fruit d'un certain nombre de causes. Certains parents laissent leurs enfants aux mains d'institutions, qu'il s'agisse d'institutions « caritatives » publiques, ou d'institutions non enregistrées ou non reconnues par la loi, ou acceptent de conclure un mariage précoce ou forcé pour mettre fin à un problème d'insécurité physique, à la faim, ou à un manque de logement. D'autres quittent leur famille pour chercher du travail ailleurs ou envoient leurs enfants travailler. En plus du fait qu'elles entraînent la séparation, en violation du droit à l'unité familiale, de telles stratégies d'adaptation augmentent sérieusement les risques que les enfants soient exploités. S'ils sont sensibles à ces risques et à l'impératif de l'unité familiale, les programmes gouvernementaux et humanitaires s'occuperont de ces menaces de manière proactive.

Dans certains cas, il arrive que les acteurs gouvernementaux et humanitaires favorisent en réalité, bien que par inadvertance, la séparation familiale. Des familles peuvent être séparées quand un membre obtient un traitement médical spécialisé ou pendant un transport massif de PDI qui a été mal planifié. Dans certains contextes, la politique gouvernementale encourage les PDI à retourner chez elles dès que les conditions de sécurité physiques sont jugées sûres. Cependant, si les conditions appropriées pour un retour durable n'ont pas été rétablies, (c'est-à-dire si les écoles et les cliniques médicales n'ont pas été rouvertes, si les parents n'ont pas accès à un moyen de subsistance ou s'ils estiment que la situation n'est pas entièrement sûre, si les maisons ont été détruites et que l'abri provisoire n'est pas jugé adéquat), certains parents peuvent décider de laisser une partie de leur famille derrière eux dans des camps ou des communautés d'accueil. Enfin, les adoptions qui sont autorisées soit trop rapidement à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un autre déplacement massif, soit avant que tous les mécanismes de recherche n'aient été épuisés, peuvent causer une rupture permanente de la vie familiale.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum et quelles que soient les ressources disponibles, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à l'unité familiale, y compris le droit de rester ensemble pendant le déplacement et le droit à la réunification familiale quand il y a eu séparation.
2. Reconnaître aux personnes le droit de connaître le sort de leurs proches disparus et le devoir correspondant conféré à l'Etat d'essayer d'élucider le sort des personnes disparues.
3. Assigner à une autorité gouvernementale la compétence et la responsabilité de coordonner et d'entreprendre des activités de recherche et de réunification, ainsi que l'identification et la gestion appropriée des dépouilles mortelles.
4. Établir une base légale et faciliter la coopération active avec les acteurs humanitaires internationaux et nationaux qui ont un mandat reconnu et les compétences requises pour les activités de recherche, de réunification et de traitement des dépouilles mortelles, comme le Comité International de la Croix-Rouge et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'UNICEF et l'Alliance internationale Save the Children.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur droit au respect de la vie familiale pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- En vue du maintien de l'unité familiale, de la réunification et des activités de recherche, adopter une définition de la *famille* qui soit large et souple, basée sur des liens et des dépendances émotionnels, sociaux et économiques ;
- incorporer les principes de *l'intérêt supérieur de l'enfant* et du *respect pour la vie familiale* dans des politiques appropriées et exiger qu'ils soient considérés en conséquence et reflétés dans les programmes adoptés ;
- instituer un système d'enregistrement des naissances qui soit universel et obligatoire ;
- faciliter l'identification systématique des groupes familiaux existants et des PDI non accompagnés quand les PDI s'enregistrent pour recevoir une aide humanitaire ou d'autres bénéfices et permettre l'utilisation de ces informations dans la prévention et les activités de recherche ;
- concevoir la distribution de l'aide humanitaire d'une façon qui permet et encourage les familles à rester ensemble, notamment en apportant une aide ciblée aux familles les plus vulnérables ;
- faciliter les demandes d'enquête et de recherche et établir une base de données centralisée ou un enregistrement pour la collecte, la coordination, la gestion et la protection de toutes les informations touchant aux disparus ainsi que les demandes de réunification ;
- fournir la protection et l'aide appropriées aux PDI non accompagnés vulnérables comme les femmes chefs de famille, les enfants et les personnes âgées ;
- établir un mécanisme légal, en attendant la résolution du sort des disparus, afin de permettre la nomination d'un représentant de la personne disparue pour sauvegarder ses avoirs et intérêts et répondre aux besoins immédiats des personnes qui sont à la charge des personnes portées disparues (y compris la garde et la tutelle de mineurs et l'accès aux avoirs et leur utilisation pour des besoins familiaux) ;
- faciliter le placement d'enfants séparés et non accompagnés dans des établissements de prise en charge provisoire appropriés et s'assurer que l'adoption légale ne soit pas envisagée avant qu'il n'y ait plus d'espoir raisonnable d'aboutir à des recherches fructueuses et de parvenir à la réunification familiale;
- faciliter l'enquête sur le sort des membres d'une famille qui sont décédés, ainsi que la communication d'informations, le retour de la dépouille mortelle et des effets personnels à la famille, y compris par le biais de la coopération avec des acteurs humanitaires internationaux et nationaux dont la compétence dans ce domaine est reconnue.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Comment coordonner la protection de la vie familiale des PDI ?

Au niveau national, les questions familiales devraient explicitement faire partie des questions traitées par le mécanisme de coordination institutionnel (voir chapitre 2, section G). Une telle coordination devrait assurer une assignation claire des rôles entre le gouvernement central, les autorités locales et les partenaires non gouvernementaux chargés de la mise en œuvre, en tenant compte du fait que ces derniers connaissent bien le contexte local.

La nécessité d'entreprendre des recherches en vue d'une réunification survient généralement dans des situations exceptionnelles de conflit armé ou de catastrophe naturelle et implique normalement un grand nombre de PDI. En conséquence, les Etats sont rarement préparés pour les défis techniques, administratifs et logistiques

inhérents à l'établissement d'une structure institutionnelle consacrée à ces tâches. Même s'il est important qu'une autorité étatique indépendante soit responsable d'assurer une recherche appropriée des personnes disparues et l'identification des dépouilles mortelles,¹⁸⁸ l'État n'a pas besoin de faire cela tout seul. Les acteurs humanitaires internationaux, notamment le Comité International de la Croix-Rouge et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sont universellement reconnus comme étant des experts dans les activités de recherche, qui incluent le développement de bases de données centrales pour la collecte de données sur les disparus, ainsi que le déploiement de techniques adaptées au contexte—allant des kiosques de photos aux émissions de radio et aux sites Internet—pour faciliter la réunification.¹⁸⁹ De plus, le CICR emploie souvent des experts médico-légaux pour mener des évaluations sur les besoins ainsi que pour fournir l'appui opérationnel et la formation à la collecte, l'identification et la gestion des dépouilles mortelles.¹⁹⁰ Conformément au Principe directeur 17.3, les autorités compétentes devraient activement rechercher la coopération de telles agences pour faciliter le lancement des activités de recherche le plus rapidement possible. Quand cela est possible, le rôle du CICR et des sociétés nationales devrait être mentionné dans les politiques nationales pour les PDI.

ÉTUDE DE CAS

Incorporation dans les lois et politiques sur les PDI des acteurs humanitaires, y compris les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La loi de la Colombie sur la protection et l'aide aux PDI inclut spécifiquement la représentation de la Croix-Rouge colombienne dans les comités municipaux et provinciaux qui ont pour tâche de soutenir le Système national pour l'aide globale aux populations déplacées par une situation de violence.

La Politique nationale de l'Ouganda pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays contient des dispositions sur la réunification familiale qui suivent étroitement le Principe directeur 17 (3), ainsi que des dispositions sur l'unité familiale lors du retour et la réinstallation :¹⁹¹ "Pour favoriser l'unité familiale, les institutions gouvernementales appropriées, en coopération avec des agences humanitaire et de développement, feront tout leur possible pour assurer que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays rentrent chez elles ou s'installent ailleurs ensemble quand elles en émettent le souhait. Lorsque de tels efforts échouent, un mécanisme doit être mis en place pour leur réunification."

Quels principes-clés devraient être reflétés dans toutes les politiques et actions de l'Etat ?

Un élément important dans la protection de l'unité familiale est l'adoption d'une définition large et flexible de la famille dans le but de reconnaître le droit à l'unité et à la réunification familiale. Dans certains cas, les PDI appartiennent à des communautés dont les structures sociales ne sont pas reconnues en droit interne. Dans d'autres cas, certaines personnes qui ne sont pas directement liées les unes aux autres se considèrent comme une famille, vivent ensemble, ont des liens de dépendance et peuvent désirer rester ensemble pendant le déplacement. Le principe d'unité familiale devrait être respecté pour ceux qui se définissent comme une famille

188 Sur les capacités et les devoirs imcombant à ce type d'entité gouvernementale, voir CICR, "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues" (2007), Article 12.

189 CICR, "Rétablissement des liens familiaux : guide à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge" (2000) ; "Personnes disparues, Rapport du Secrétaire général," A716/476 (2006), paragraphe 43.

190 "Personnes disparues, Rapport du Secrétaire général," paragraphes 45–48. Voir également CICR, "Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders" (2006).

191 République de l'Ouganda, The National Policy for Internally Displaced Persons (2004), Sections 3.4.3 et 3.7.

basée sur des liens émotionnels et une confiance mutuelle, y compris des mariages de droit coutumier et des structures familiales polygames.

De plus, les lois et politiques sur les PDI devraient adopter explicitement l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect pour la vie familiale comme étant des principes-clés à respecter dans leur mise en œuvre, de manière à ce que l'on en tienne compte dans toutes les programmes et activités. Les indicateurs liés à la protection de la famille devraient être inclus dans la supervision de la réponse au déplacement interne.

Comment préserver l'unité familiale ?

Il y a un certain nombre de choses que les États peuvent faire pour réduire au minimum les risques de séparation et si malgré tout il y a séparation pour maximiser les chances de réunification. En premier lieu, si les PDI sont enregistrés afin de recevoir une aide humanitaire ou d'autres prestations,¹⁹² le processus d'enregistrement peut également servir à soutenir l'unité familiale et la réunification par l'identification de groupes familiaux existants et des PDI non accompagnés. Les procédures d'enregistrement devraient aussi encourager les PDI à fournir des informations sur des proches portés disparus ou dont ils ont été séparés qui peuvent alimenter directement les programmes de recherche. Pour soutenir ces fonctions, les processus d'enregistrement devraient saisir des informations essentielles concernant l'identité de l'individu, les membres de sa famille qui l'accompagnent, le lieu et la date du déplacement initial et la résidence actuelle. Il convient de donner une priorité particulière à l'identification et l'enregistrement des enfants non accompagnés et séparés de leur famille.¹⁹³

La reconnaissance de l'identité légale et du statut civil des personnes déplacées contribue fortement à leur capacité d'exercer leurs droits de l'homme (voir chapitre 11). La reconnaissance légale peut aussi favoriser la réunification familiale et le respect du droit de la famille de connaître le destin des proches qui ont disparu ou sont morts. En particulier, les naissances, les morts, les mariages et les divorces des personnes déplacées doivent être enregistrés et accompagnés de pièces justificatives.¹⁹⁴ En tant que mesure préventive, la délivrance obligatoire d'actes de naissance pour tous les enfants est particulièrement importante pour préserver l'unité familiale et faciliter la réunification.¹⁹⁵

ÉTUDE DE CAS

L'enregistrement des naissances d'enfants de personnes déplacées

En Angola, les procédures pour la mise en œuvre de la réinstallation des populations déplacées imposent une obligation générale à la délégation provinciale du Ministère de la Justice d'enregistrer les naissances et de délivrer des cartes d'identité nationales individuelles.¹⁹⁶

192 Voir le chapitre 1, section B, ainsi que le chapitre 11 du présent manuel.

193 CICR, UNHCR, UNICEF, Comité international de Secours, Save the Children (Royaume Uni), World Vision International, "Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille," (2004 ; <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101?opendocument>) Section 3(b).

194 Voir Groupe sectoriel global chargé de la protection, "Manuel pour la protection des déplacés internes" (édition provisoire, 2007 ; <http://www.unhcr.org/refworld/docid/489981d12.html>), fiche d'action 2.

195 "Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille," p. 27.

196 Article 12.

Il est également important de reconnaître que la distribution d'une aide humanitaire peut avoir un effet positif ou négatif sur l'unité familiale. Plus important encore, les États doivent garantir que l'aide et le soutien soient fournis—que ce soit une aide alimentaire, une aide pour trouver un moyen de subsistance, ou des services essentiels—de manière à permettre et encourager les familles à rester ensemble. L'aide devrait être vue sous l'angle de l'unité familiale. Les familles avec des enfants doivent pouvoir accéder facilement à l'alimentation, au logement et à la sécurité, afin d'éviter qu'elles ne soient forcées d'adopter des stratégies d'adaptation qui exigent que les membres de la famille se séparent. La distribution d'une aide ciblée, comme les programmes de distribution d'alimentation à haute valeur nutritive aux familles avec de jeunes enfants ou l'identification et la fourniture d'un soutien supplémentaire aux familles les plus vulnérables, peut empêcher les personnes à la tête d'une famille d'estimer qu'elles doivent trouver d'autres moyens qui impliquent nécessairement la séparation (la mise en institution, un mariage précoce, l'abandon) pour prendre soin de leurs familles.

L'incorporation du droit à l'unité familiale dans la politique d'un État devrait être reflétée dans tous les programmes et les activités liés aux PDI. Par exemple, le logement devrait permettre aux familles de vivre ensemble avec un certain degré de vie privée et avec des équipements suffisants pour la vie familiale (voir chapitre 9). Un mouvement de communautés déplacées soigneusement planifié permettra de minimiser les risques de séparation, mais des mesures spéciales doivent être prises concernant les risques supplémentaires auxquels sont exposés les plus vulnérables, comme l'utilisation de brassières d'identification pour les jeunes enfants. L'évacuation d'enfants seuls devrait constituer une solution de dernier ressort, et n'intervenir qu'au terme d'un examen rigoureux de la situation et avec l'objectif de réunir les familles au plus tôt.¹⁹⁷

ÉTUDE DE CAS

Éviter la séparation des familles tout en facilitant le mouvement des PDI

En Angola, les procédures de mise en œuvre de la réinstallation des populations déplacées exigent que l'entité responsable de la mise en œuvre du retour et des processus de repeuplement "garantisse que les populations de PDI qui ne sont pas transportables pour des raisons médicales restent sur place accompagnées par leurs proches."¹⁹⁸

La politique nationale de l'Ouganda demande que les comités de gestion des catastrophes de Zone "assurent la réunification familiale pendant les mouvements des camps aux sites de repeuplement"¹⁹⁹ et charge les institutions gouvernementales appropriées "de déployer tous leurs efforts pour garantir que les familles déplacées à l'intérieur de leur pays rentrent chez elles ou se réinstallent ailleurs ensemble si elles le souhaitent."²⁰⁰

Comment réunir les membres d'une famille qui ont été séparés ?

Si les membres d'une famille ont le droit de connaître le sort de leurs proches portés disparus, les autorités ont aussi la responsabilité correspondante d'essayer d'apporter des réponses, principalement par le biais d'une enquête efficace. Comme il a été mentionné ci-dessus, quand la séparation familiale a lieu au cours du déplacement, les réseaux de communication peuvent être inaccessibles ou inopérants et la liberté de mouvement peut être limitée ou extrêmement

197 "Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille," pp. 24–26.

198 Article 7(j). Voir également Article 11(g): "The provincial entity shall keep the family members together during the resettlement or return process."

199 The National Policy for Internally Displaced Persons, Section 2.4.1.viii.

200 The National Policy for Internally Displaced Persons, Section 3.4.

difficile. Ainsi, l'établissement d'une base de données ou d'un registre centralisé est un outil essentiel grâce auquel toutes les informations sur les disparus et ceux qui les cherchent peuvent être canalisées.²⁰¹ Alors qu'il est possible que l'Etat lui-même mette en place une base de données ou un réseau centralisé, le CICR dispose tout particulièrement des connaissances requises pour le faire. Comme il est probable que divers acteurs humanitaires s'occupent des mêmes cas de séparation et de personnes disparues, la solution est de s'assurer que toutes les informations de toutes les sources sont coordonnées et consolidées de manière centrale. Lorsque les capacités techniques le permettent, Internet offre une plateforme utile pour fournir des informations mises à jour sur des personnes séparées de leur famille à moindre coût et de manière accessible. Cependant, il existe divers moyens éprouvés pour rechercher des personnes séparées de leur famille qui peuvent être adaptés à des contextes de déplacement particuliers.²⁰²

ETUDE DE CAS

La coopération et le partage d'information avec les organisations internationales sur les personnes portées disparues

L'Annexe 7 à l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine de 1995 fournit un exemple en établissant l'obligation de chaque partie de "donner l'accès complet et sans restriction au UNHCR, au Comité International de la Croix-Rouge (CICR), au Programme de Développement de Nations unies (PNUD) et aux autres organisations internationales, nationales et non gouvernementales concernées, à tous les réfugiés et personnes déplacées, en vue de faciliter le travail de ces organisations dans la recherche de personnes [...] et d'autres activités essentielles dans l'exercice de leurs mandats et de leurs responsabilités opérationnelles sans obstacles administratifs." (Article III, para. 2.). Cette annexe définit par ailleurs le devoir de fournir au CICR des informations sur les disparus : "Les parties fourniront, par l'intermédiaire des mécanismes de recherche du CICR, des informations sur toutes les personnes portées disparues. Les parties coopéreront en outre pleinement avec le CICR dans ses efforts pour déterminer l'identité et le sort des personnes portées disparues, et pour les localiser." (Article V)

Les "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues" développés par le CICR incluent un projet de clause spécifiant que "[l'autorité] et les autres autorités étatiques concernées coopèrent avec le Comité International de la Croix-Rouge et la société de la Croix-Rouge nationale/du Croissant rouge, conformément à leurs mandats, en vue de la recherche des disparus et de la protection des droits de leurs familles."²⁰³

Les PDI et les autres personnes soumises à l'enregistrement dans le cadre d'un processus de recherches doivent être informées des objectifs de ces activités et tenues au courant de leur progrès. Les informations utilisées aux fins de recherche devraient permettre aux membres séparés d'une même famille d'être identifiés sans révéler leur emplacement et devraient être traitées conformément au principe de la protection des données.²⁰⁴

Dans l'idéal, les familles devraient être reconstituées comme elles l'étaient avant leur déplacement, sous réserve de l'accord de tous les membres et en prenant en compte l'intérêt supérieur des enfants.²⁰⁵ Dans les situations

201 CICR, "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues" (<http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/model-law-missing-300908>) Article 14.

202 Voir Groupe sectoriel global chargé de la protection, "Manuel pour la protection des déplacés internes" (édition provisoire, 2007), Fiche d'action 9, Section 5.4.

203 CICR, "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues" Article 17(4).

204 Voir, par exemple, CICR, "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues" Article 18.

205 UNHCR, "International Protection," Note on Family Reunification (EC/SCP/17) (1979).

où les membres de la famille séparée se retrouvent, mais où il n'est pas possible de les regrouper, il est essentiel qu'ils puissent rester en contact.

ÉTUDE DE CAS

Promouvoir les activités de recherche et de réunification pendant la réinstallation et le retour

En Angola, les procédures pour la mise en œuvre de la réinstallation des populations déplacées prévoient un groupe ad hoc pour le soutien technique et administratif au suivi de la réinstallation et du retour. Parmi les indicateurs à prendre en considération se trouvent les activités de recherche des familles, les bases de données des naissances et les activités pour favoriser la réunification familiale. Il est exigé de ce groupe qu'il soumette des rapports mensuels à la commission provinciale, qui, à son tour, fait son rapport à un organe étatique.²⁰⁶

Les familles se trouvant encore en attente de réunification : comment protéger les PDI non accompagnés ?

En plus de l'établissement de la responsabilité institutionnelle pour les recherches, les lois et les politiques sur les PDI devraient réduire la vulnérabilité des membres des familles séparées dont la réunification est en attente. Des enfants séparés et non accompagnés ont notamment droit à une protection et une aide spéciales. Les Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille fournissent des conseils utiles sur les dispositions à prendre lorsque la réunification des enfants avec leur famille n'a pas encore eu lieu ou pour d'autres solutions durables.²⁰⁷ Le principe de «l'intérêt supérieur de l'enfant»²⁰⁸ doit servir de norme régissant toutes les actions et les décisions touchant des enfants, qu'elles soient entreprises par des agences gouvernementales, des tribunaux ou des ONG.²⁰⁹ Quand cela est possible, les enfants séparés devraient être placés dans leur famille étendue ou chez des membres de leur communauté d'origine. Le placement dans des familles adoptives ou des institutions devrait se faire seulement lorsqu'aucune autre option ne se présente. Il conviendrait également de donner l'accès à l'éducation aux enfants non accompagnés aussi rapidement que possible afin de leur fournir des activités structurées et de réduire leur exposition aux enlèvements, au trafic, au recrutement ou à l'exploitation (voir chapitre 15).²¹⁰

Même quand les enfants restent non accompagnés pendant une période prolongée ou après que des solutions durables sont de l'ordre du possible, les efforts entrepris pour les réunifier avec leurs parents devraient se poursuivre autant que possible. Dans l'intervalle, une certaine forme de prise en charge transitoire est préférable à l'adoption formelle, étant donné que cette dernière est généralement irrévocable et qu'elle empêcherait toute réunification avec des membres de la famille qui pourraient être retrouvés par la suite. Les modalités de prise en charge provisoire incluent une prise en charge communautaire basée sur des structures sociales existantes

206 Angola, Standard Operational Procedures for the Enforcement of Norms on the Resettlement of Displaced Populations, Article 20.

207 CICR et al., "Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille," (<http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101?opendocument>) Section 3(d).

208 CDE, Article 3.

209 Voir de manière générale UNHCR, "Directives du HCR sur la Détermination Formelle de l'Intérêt Supérieur de l'Enfant" (2008).

210 Pour une discussion détaillée sur la protection des PDI contre le trafic, voir "Manuel pour la protection des déplacés internes" (édition provisoire, 2007).

qui sont familières aux enfants déplacés (programme communautaire), le placement familial où les enfants sont pris en charge par une famille autre que la leur ou, en dernier recours, le placement en institution.²¹¹ Toutes les dispositions de prise en charge provisoires devraient faire l'objet d'une surveillance pour s'assurer que les enfants séparés et non accompagnés ne sont pas négligés, abusés, exploités ou subissent des violations de leurs droits. Les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'unité familiale devraient être la base explicite pour fournir une prise en charge aux enfants non accompagnés et séparés.

Les femmes et les filles non accompagnées, ainsi que les femmes chefs de famille, peuvent endurer certains risques liés à la discrimination dans l'accès à l'aide humanitaire, au logement, aux services publics ou aux papiers d'identité. Il arrive que les femmes chefs de famille qui ont perdu leur mari et/ou leur père constatent que l'accès aux biens familiaux ou aux avoirs financiers leur est refusé, mettant encore plus en danger leur capacité à s'occuper et à préserver leur famille. Les lois et les pratiques doivent garantir l'égalité complète pour les femmes, y compris la pleine reconnaissance de leurs droits et de leurs responsabilités en tant que chefs de famille et parents, notamment en ce qui concerne la garde d'enfants mineurs et l'accès aux avoirs familiaux. Le droit interne devrait par ailleurs prévoir un mécanisme par lequel un membre de la famille représentant de la personne portée disparue peut être nommé pour protéger ses intérêts légaux. En fournissant la preuve que les proches du disparu étaient à la charge de cette personne, ce représentant aurait aussi la possibilité d'autoriser l'utilisation des avoirs pour soutenir la famille restante.

Les femmes devraient avoir le droit de recevoir l'aide et la documentation en leur nom propre, d'avoir un accès égal aux apports économiques y compris la propriété et au crédit et devraient être incluses dans les programmes de formation professionnelle et éducative (voir chapitre 13). Dans certains cas, la réalisation de ces droits peut exiger la révision et l'amendement de la législation existante, ainsi que des mesures pour traiter les effets qu'entraînent certaines règles et pratiques coutumières.

Les PDI non accompagnées et séparées qui ont des vulnérabilités et des besoins particuliers devraient être identifiées et consultées afin de s'assurer qu'elles reçoivent la protection et l'assistance appropriées. De tels groupes incluent les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales et les personnes souffrant d'une incapacité.

ÉTUDE DE CAS

Les efforts entrepris pour réunir les enfants déplacés et leur famille

En Angola, les procédures pour la mise en œuvre de la réinstallation des populations déplacées exigent que l'entité provinciale responsable de l'aide sociale et la réintégration "identifie les enfants séparés de leurs familles."²¹² Cette entité doit aussi créer une base de données avec les photographies des enfants séparés et partager les informations avec d'autres provinces pour faciliter la réunification familiale.²¹³

211 Pour une discussion détaillée sur les mesures et les critères concernant la prise en charge provisoire des enfants non accompagnés et séparés et des dispositions durables, voir respectivement les chapitres 4 et 5, des "Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille."

212 Article 11(c).

213 Article 11(d), 11(f).

Comment les PDI peuvent-elles obtenir des informations sur le sort de leurs proches portés disparus ?

Les efforts déployés par les autorités compétentes et les acteurs humanitaires pour rechercher l'emplacement de parents séparés aux fins d'une réunification familiale peuvent aussi servir dans certains cas à réunir et fournir des informations sur les circonstances dans lesquelles les proches sont morts. Cependant, dans des situations telles qu'un conflit armé ou une catastrophe naturelle où beaucoup de proches de PDI portés disparus sont parfois considérés comme morts, des mesures plus systématiques devraient être prises pour examiner les circonstances précises de leur décès en vue de remettre leurs restes et effets personnels, lorsque cela est possible, à leurs familles.

Les autorités compétentes devraient utiliser toutes les ressources mises à leur disposition pour trouver de telles informations et devraient également coopérer avec des acteurs humanitaires dont le mandat et l'expérience dans les domaines de la recherche et de la réunification familiale sont reconnus. Un mécanisme souvent utilisé par les États afin de remplir leurs obligations est la création de Commissions spéciales ou de Bureaux d'Information Nationale sur les Personnes Disparues, mandatés et suffisamment équipés pour pouvoir coordonner les enquêtes et recherches.²¹⁴ Le devoir des autorités compétentes d'enquêter sur les proches portés disparus subsiste tant qu'il existe une incertitude sur leur sort.

Comment la gestion des dépouilles des personnes décédées devrait être traitée ?

Le traitement des dépouilles mortelles, y compris l'enlèvement et la disposition des cadavres, sont généralement réglementés dans une législation qui ne concerne pas spécifiquement les PDI, comme les lois sur la santé publique et la sécurité. Dans l'intervalle de la mise au point d'une législation plus spécifique, les codes pénaux devraient protéger tant les cadavres que les tombes des actes de mutilation et de profanation. Les principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues du CICR offrent des clauses traitant de l'obligation de chercher et d'enlever les morts de manière appropriée, du traitement des dépouilles mortelles et des procédures appropriées concernant les enterrements et les exhumations.²¹⁵

214 Parmi les exemples se trouve la Commission du gouvernement croate pour les personnes en détention ou portées disparues et la Commission étatique de la République de l'Azerbaïdjan sur les prisonniers de guerre, les otages et les personnes disparues.

215 CICR, "Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues," Articles 19, 21, 22.

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 18 (2) (a) des Principes directeurs a pour objectif d'assurer que les PDI ont accès à tout moment à une alimentation adéquate ou aux moyens pour son obtention, en particulier par la distribution directe d'une aide alimentaire de base quand cela est nécessaire. Le droit à une alimentation adéquate s'applique tout au long du déplacement, bien que la sécurité alimentaire doive être garantie sur le moyen terme par une transition allant de la distribution directe de l'alimentation ou des moyens pour son obtention jusqu'à la fourniture d'une aide aux PDI dans la réalisation ou la reprise de l'autosuffisance (voir chapitre 13). La réalisation du droit à une alimentation adéquate est aussi une condition préalable pour aboutir à des solutions durables.

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 assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité :
 - a) aliments de base et eau potable;
[...]
3. Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des femmes à la planification et à la distribution des fournitures de première nécessité.

Autres principes pertinents : 3, 22 1)(b), et 25.

Bases légales :²¹⁶ L'alimentation est nécessaire à la survie. Sa disponibilité est donc une condition préalable essentielle pour l'exercice de pratiquement tous les autres droits de l'homme. Le droit à un niveau de vie suffisant inclut le droit à une alimentation adéquate.²¹⁷ Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.²¹⁸ L'adéquation de l'alimentation est évaluée selon les facteurs suivants :

- *La disponibilité* d'une alimentation qui soit quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante pour satisfaire les besoins alimentaires des individus à toutes les étapes du cycle de la vie et selon le genre et le métier. Une telle disponibilité peut être réalisée à travers la capacité des individus à se nourrir

216 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd. ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (2008), pp. 82–5.

217 CESC, Article 11; CEDEF, Article 14 (h); CDE, Article 27 (1).

218 CESC, Observation générale 12 (1999), paragraphe 6.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

par leurs propres moyens et à travers les systèmes de distribution à partir des sites où la nourriture est produite ou transformée jusqu'aux lieux où les besoins existent.²¹⁹

- *L'accès physique* à l'alimentation pour chacun, y compris les individus physiquement vulnérables et les groupes désavantagés.²²⁰
- *L'accès économique* à l'alimentation, dans le sens où le coût de la nourriture ne devrait pas être tel qu'il met en péril la satisfaction d'autres besoins de base.²²¹
- *L'acceptabilité culturelle* de l'alimentation, en prenant en compte les valeurs attachées à l'alimentation et à sa consommation qui ne sont pas fondées sur des critères nutritifs.²²²
- *La qualité* de la nourriture, qui doit être exempte de substances nocives, que ce soit par contamination ou par des toxines naturelles.²²³
- *L'accès non-discriminatoire* à l'alimentation. L'alimentation adéquate doit être accessible à tous, y compris les individus les plus vulnérables ou les couches/sections marginalisées de la population, sans discrimination de fait ou de droit.²²⁴

La principale obligation des Etats concernant le respect du droit à une alimentation adéquate consiste à entreprendre les actions nécessaires pour atténuer et soulager la faim et à s'abstenir de toute activité qui gênerait l'accès des PDI à la nourriture disponible.²²⁵ Dans toutes les situations, le droit à une alimentation adéquate doit être assuré sans discrimination aucune, y compris pour des raisons de déplacement.²²⁶

Dans les situations de conflit armé, la famine comme méthode de guerre et la prise pour cible des produits alimentaires, des récoltes, du bétail, des provisions d'eau potable ou des travaux d'irrigation sont illégaux et les forces occupantes ont la responsabilité de garantir que les populations locales disposent de nourriture.²²⁷ La famine comme méthode de guerre constitue même un crime de guerre.²²⁸ Quand cela est nécessaire, les parties au conflit armé doivent, pour s'acquitter de leur obligation, demander, permettre et faciliter l'action des acteurs humanitaires internationaux pour livrer l'aide alimentaire,²²⁹ et les forces occupantes doivent s'assurer que la population civile dispose de vivres.²³⁰

Dans toute situation de catastrophe naturelle ou autre dans laquelle des individus ou des groupes sont incapables, pour des raisons au-delà de leur contrôle, de jouir du droit à une alimentation adéquate par des moyens à leur disposition, les Etats ont l'obligation de réaliser ce droit par la distribution directe de nourriture ou par la mise à disposition des moyens pour son obtention.²³¹

219 Ibid., paragraphes 8, 9 et 12.

220 Ibid., paragraphe 13.

221 Ibid., paragraphe 13.

222 Ibid., paragraphe 11.

223 Voir CDESC, Observation générale 12, paragraphe 10.

224 Ibid., paragraphe 18.

225 PIDESC, Article 11 (2); CDESC, Observation générale 12, paragraphe 6.

226 PIDESC, Article 11 (2); CDESC, Observation générale 12, paragraph e18.

227 Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, Article 54 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, Article 14 ; CICR, "Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles", Règle 53.

228 131. Article 8 (2)(b)(xxv), Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

229 Convention (IV) de Genève, Articles 50 et 59; CICR, "Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles", Règle 54; voir aussi PIDESC, Article 11(2); CDESC, Observation générale 12, paragraphes 17 et 38.

230 Convention (IV) de Genève, Article 55.

231 CDESC, Observation générale, paragraphe 15.

L'aide alimentaire devrait être donnée en priorité aux populations les plus vulnérables, ce qui inclut les PDI de manière générale et les sous-groupes particuliers avec des besoins en alimentation spéciaux, comme les enfants, les femmes enceintes ou qui allaitent, des personnes atteintes du VIH/sida et les personnes âgées.²³² L'aide alimentaire devrait être sûre, culturellement acceptable, fournie d'une manière qui n'affecte pas défavorablement les producteurs et les marchés locaux et organisée de façon à faciliter l'accomplissement ou le rétablissement de l'autosuffisance alimentaire pour les bénéficiaires.²³³

Cadre réglementaire : Au niveau interne, il est rare que le droit à une alimentation adéquate soit explicitement protégé par la Constitution. Comme la production et la distribution de nourriture ont lieu simultanément au niveau des ménages, de la communauté, régionalement et nationalement, elles sont le plus souvent réglementées par un large corpus de lois diverses qui abordent des questions telles que la production agricole, les normes alimentaires et de sécurité, la gestion et le traitement des produits alimentaires et les règles en matière d'importation et d'exportation. Les lois et les politiques promulguées spécifiquement pour répondre aux besoins des PDI devraient inclure des dispositions générales confirmant le droit des PDI à une alimentation adéquate ainsi que des mesures plus spécifiques, comme des standards et indicateurs et l'inclusion de critères concernant l'alimentation dans les mécanismes de coordination, de collecte d'information, de consultation et de contrôle. Les lois devraient également clarifier les pouvoirs et responsabilités des agences gouvernementales concernées et assigner des pouvoirs et des responsabilités en conséquence.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Le déplacement perturbe l'accès à l'alimentation en séparant les producteurs de leurs moyens de production (par exemple, les agriculteurs) et en séparant les consommateurs de leurs sources de revenu et des marchés. En conséquence, toutes les PDI, indépendamment des causes de leur déplacement, ont tendance à ne pas jouir de l'accès à leurs sources traditionnelles d'alimentation et sont donc par nature vulnérables à la privation de cette ressource essentielle. Une alimentation inadéquate expose les membres les plus vulnérables des communautés de PDI—les enfants, les femmes enceintes ou qui allaitent, les personnes malades et âgées—à des risques pour la santé spécifiques et une alimentation culturellement inadéquate peut être rejetée, notamment par les peuples indigènes. Les PDI subissent souvent les conséquences des ruptures qui ont lieu dans l'approvisionnement en alimentation dues à des obstacles bureaucratiques ou à une faiblesse des dispositions institutionnelles.

Les obstacles à l'autosuffisance économique auxquels les PDI font généralement face (voir chapitre 13) les rendent souvent dépendantes à l'aide humanitaire pour leur alimentation quotidienne. Une telle dépendance crée un risque immédiat d'exploitation sexuelle par ceux chargés de distribuer la nourriture et souligne l'importance de rechercher des solutions durables en s'assurant que les capacités existantes pour subvenir à ses propres besoins soient conservées et que de nouvelles capacités soient acquises. Certains PDI ont souffert d'insécurité alimentaire chronique avant leur déplacement, ce qui augmente leur vulnérabilité à la sous-alimentation et complique leurs chances de trouver des solutions durables concernant la sécurité alimentaire.

Les stratégies d'adaptation adoptées par les PDI en réponse au manque de nourriture, ou parce que l'aide alimentaire qu'elles reçoivent est inopportune ou inadéquate, soulèvent souvent de nouveaux types de risques en matière de protection. Par exemple, les tentatives pour compléter l'aide alimentaire en quittant les campements ou les secteurs sûrs pour chercher de la nourriture ou un autre revenu peuvent exposer les PDI à des risques d'attaque et de violence sexuelle. Même lorsque la nourriture est disponible en quantité adéquate, les systèmes de distribution qui forcent les PDI à transporter la nourriture sur de longues distances et ne fournissent pas de nourriture directement

232 CEDEF, Article 12 (2); Convention de Genève (IV), Article 23 (1) ; CDESC, Observation générale 12, paragraphe 38.

233 CDESC, Observation générale 12, paragraphe 39.

aux catégories vulnérables des PDI peuvent augmenter le risque d'attaque et d'exploitation. Enfin, il arrive souvent que les communautés d'accueil éprouvent du ressentiment envers les PDI, tant pendant leur déplacement que lorsqu'elles retournent chez elles, parce qu'elles reçoivent parfois une alimentation d'une qualité supérieure à celle de l'alimentation disponible pour les autres ou parce qu'elles peuvent se retrouver en compétition pour les sources disponibles de nourriture ou pour les moyens de s'en procurer, mettant en danger la sécurité alimentaire locale.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à une alimentation adéquate.
2. Définir en tant que crime de guerre l'utilisation de la famine comme méthode de guerre, conformément au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.
3. Désigner une autorité gouvernementale responsable de l'obtention, du stockage et de la distribution de la nourriture aux PDI et chargée de l'assignation de fonds suffisants à cette fin.
4. Rechercher et accepter l'appui de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
5. Établir des procédures pour identifier et classer les bénéficiaires de l'alimentation et d'autres aides nutritionnelles sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
6. Éliminer tout obstacle gênant l'approvisionnement en nourriture au niveau national telles que les subventions sur les matières premières nationales ou des réglementations qui rendent les produits plus chers que ceux du marché mondial.
7. Faciliter l'importation de l'aide alimentaire (par exemple, en renonçant aux restrictions d'importation, aux quotas, aux droits de douane et autres taxes).

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur droit à une alimentation adéquate pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Reconnaître le droit des PDI à l'alimentation et désigner une agence gouvernementale dont le mandat couvre les PDI en vue de se procurer, de stocker et de distribuer l'aide alimentaire et l'assistance qui y est liée ; et/ou chercher l'appui de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne ;
- Identifier et prendre en compte les ressources et les besoins alimentaires des PDI avant et pendant le déplacement ;
- S'assurer que les PDI sont consultées sur leurs besoins alimentaires et qu'elles participent à la conception de toute aide alimentaire ;
- S'assurer que les mesures prises pour garantir le droit des PDI à l'alimentation par le biais de la distribution de nourriture ou des moyens permettant d'en obtenir, ciblent les personnes les plus vulnérables et fournissent l'alimentation de manière à soutenir le développement ou le rétablissement de l'autosuffisance alimentaire ;

- S'assurer que l'aide alimentaire aboutit à la distribution ou à l'obtention de quantités d'alimentation suffisantes et qui soient d'une qualité de nature à satisfaire les besoins nutritionnels des PDI—y compris celles appartenant aux groupes particulièrement vulnérables—sans qu'elles soient forcées de recourir à des stratégies d'adaptation non durables ;
- S'assurer que l'aide alimentaire est fournie d'une manière qui est appropriée pour les populations de PDI concernées du point de vue culturel et qu'elle est acheminée, distribuée et préparée d'une manière qui n'a pas de conséquences négatives sur les marchés locaux ou sur l'environnement ;
- S'assurer que l'aide alimentaire est accessible, dans la mesure possible, à toutes les PDI se trouvant dans le besoin et que des mesures spéciales sont prises pour rendre l'aide accessible aux groupes qui sont vulnérables de par leur marginalisation ou leur mobilité limitée ;
- Améliorer continuellement la distribution de l'aide alimentaire par le biais de contrôles et d'évaluations, de procédures de plainte, de la consultation et de la participation des PDI destinataires dans la planification ;

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles dispositions institutionnelles sont nécessaires afin de garantir le droit des PDI à l'alimentation ?

Il arrive fréquemment que le droit à l'alimentation adéquate pour les PDI ne puisse être garanti—non pas à cause du manque de nourriture et des moyens pour l'acquérir en vue d'une distribution gratuite—mais parce que les dispositions institutionnelles nécessaires n'ont pas été adoptées, le mandat de mise en œuvre n'a pas été assigné et les moyens permettant d'accomplir ces tâches n'ont pas été donnés. Dans l'idéal, une agence gouvernementale au niveau national, ou plusieurs agences au niveau régional ou local, devraient avoir la responsabilité de répondre aux besoins alimentaires des PDI, à travers (i) la distribution de sommes d'argent adéquates et/ou de bons pour permettre aux PDI d'acheter leur propre nourriture ; et/ou (ii) l'obtention, le stockage et la distribution d'aliments aux PDI se trouvant dans le besoin ; et/ou (iii) la recherche du soutien de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.

Si la nourriture doit être importée pour des raisons humanitaires, des restrictions d'importation et des quotas, ainsi que des exigences douanières peuvent gêner ou au moins retarder l'afflux de nourriture nécessaire pour éviter la malnutrition ou même la mort parmi les déplacés. Dans de tels cas, il est important que des dispositions légales permettant la suppression provisoire de tels obstacles (voir chapitre 4) existent.

ÉTUDE DE CAS

Les dispositions institutionnelles en Colombie

En Colombie, selon l'article 15 de la Loi No 387 de 1997, les PDI enregistrées reçoivent une aide humanitaire à court terme consistant principalement en une aide alimentaire de trois mois qui peut être prolongée de trois mois si nécessaire. Une telle aide est octroyée par les représentants locaux du Bureau du Haut Conseiller à la Présidence pour la Politique Sociale et la Coopération Internationale, connu sous le nom de Acción Social ou par les partenaires internationaux d'Acción Social, y compris l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR).

Quelles informations concernant les PDI sont utiles pour évaluer la meilleure manière de garantir leur droit à une alimentation appropriée ?

Dans le contexte des efforts investis dans le décompte, la localisation et l'évaluation des besoins des PDI (voir chapitre 2, section C), les autorités compétentes devraient activement chercher et compiler des informations liées aux habitudes et aux besoins alimentaires des PDI.²³⁴ De telles informations incluent :

- Les stratégies mises en place avant le déplacement pour produire ou acquérir de la nourriture ;
- Les produits alimentaires de base dont la population de PDI dépend et comment ils ont été traités, emballés et stockés ;
- Les modèles de consommation des ménages, y compris la proportion du travail ou du revenu qui était dévolue directement à l'acquisition de nourriture, ainsi que comment et par qui les repas étaient généralement préparés ;
- Les pratiques culturelles, hygiéniques, ou religieuses concernant l'alimentation des PDI ou de n'importe quel sous-groupe, y compris toute interdiction de certains types de produits alimentaires ou l'utilisation de condiments ayant une connotation culturelle ;
- Tout obstacle préexistant auquel la population de PDI ou les sous-groupes spécifiques ont fait face dans l'exercice de leur droit à une alimentation adéquate, y compris tout cas de malnutrition ayant déjà cours avant le déplacement ; et
- La quantité de ressources alimentaires immédiatement disponibles pour les PDI dans le lieu où elles sont déplacées et les stratégies d'adaptation pour répondre aux inadéquations alimentaires qui se présentent.

110

Partout où cela est possible, la distribution alimentaire aux PDI devrait être basée sur une enquête nutritionnelle permettant d'évaluer les besoins immédiats de la population. Les informations sur l'accessibilité et le caractère approprié de l'aide alimentaire devraient être rassemblées et évaluées continuellement pour faciliter le contrôle (voir ci-dessous) et répondre aux problèmes identifiés. La participation des communautés touchées à la conception de l'aide alimentaire et à la programmation de la sécurité alimentaire est particulièrement importante tout au long du processus afin d'identifier quelles sont les formes d'aide alimentaire les plus appropriées et les moyens de distribution les plus sûrs et les plus équitables. Les communautés d'accueil, et les autres communautés vivant dans la zone du déplacement (et dans la zone du retour, dans le contexte de solutions durables), devraient aussi être consultées, étant donné que tant l'approvisionnement de l'aide alimentaire que son introduction dans des marchés locaux peut avoir des effets importants sur les modèles de production alimentaire et sur le commerce.

Dans de nombreuses sociétés, les femmes dépendent souvent des hommes pour se procurer de la nourriture (ou du revenu utilisé pour acheter la nourriture), ce qui les rend particulièrement vulnérables à l'exploitation dans des situations où la distribution de l'aide concernant l'alimentation est mal planifiée ou ne fait pas preuve de transparence. D'autre part, les femmes sont souvent responsables de préparer et cuisiner les repas et peuvent s'avérer particulièrement bien informées sur les types d'alimentation et les techniques de cuisine appropriés. De plus, quand les réseaux de distribution sont élaborés de manière à garantir que la nourriture ou les moyens pour son obtention soient placés directement entre les mains des femmes, il y a plus de probabilités que cela profite au ménage entier.²³⁵ Cependant, la distribution de cette aide directement aux femmes peut mettre en danger leur capacité à s'engager dans d'autres tâches et à participer aux activités économiques ou de formation et les exposer même à des risques pour leur sécurité.²³⁶ A la lumière de tous ces facteurs, il est particulièrement

234 Pour plus d'information sur l'évaluation de la sécurité alimentaire et la nutrition des personnes touchées par des catastrophes, voir le Manuel Sphère, chapitre 3.

235 Programme alimentaire mondial, Politique de genre, WFP/EB/2002/4-A (2002), paragraphe 6.

236 Ibid., paragraphe 30.

important de s'assurer que les femmes sont impliquées dans la conception et la planification de l'aide alimentaire afin d'identifier les risques dans les réseaux de distribution ainsi que les moyens d'y répondre.

Qui devrait être impliqué depuis le début dans la coordination des activités mises place pour fournir une alimentation adéquate aux PDI?

Au niveau national, l'alimentation devrait être l'une des questions centrales de l'aide humanitaire traitée par le biais du mécanisme de coordination institutionnel (voir chapitre 2, section G et chapitre 4). Dans les situations où une intervention est jugée nécessaire pour fournir la nourriture directement aux PDI et aux autres groupes à risque, ces activités devraient être étroitement coordonnées avec d'autres fournisseurs d'aide humanitaire, tant au niveau central que local.

Le processus de coordination devrait inclure non seulement des organismes publics, mais également des acteurs du secteur privé responsables de questions comme l'agriculture et la sécurité alimentaire, afin de combiner l'autorité publique de prise de décisions avec l'expertise technique nécessaire. Un objectif-clé de cette coordination devrait être l'identification des éventuels obstacles et lacunes législatives et administratives, tels que des barrières au transport de la nourriture à partir de zones du pays où les surplus existent vers des régions où des produits locaux sont à disposition des populations déplacées de manière restreinte.²³⁷ Des efforts de coordination devraient aussi identifier et, quand cela est possible, lever les obstacles à l'approvisionnement interne en nourriture, comme les subventions sur des matières premières nationales ou les règlements qui rendent les prix nationaux non compétitifs face aux prix internationaux.

La coordination avec des acteurs humanitaires internationaux est aussi particulièrement importante par rapport à l'aide alimentaire. Les donateurs internationaux peuvent fournir une aide alimentaire quand il y a un risque que les provisions internes soient inadéquates pour faire face à l'ampleur de la crise. En conséquence, les autorités nationales devraient être préparées à prendre des dispositions pour l'importation, le transport, le contrôle de qualité et le stockage des grandes quantités de dons de nourriture. À la lumière de la nécessité de passer le plus rapidement possible de l'aide alimentaire à l'assistance pour finalement atteindre l'autosuffisance alimentaire, la coordination entre les acteurs nationaux et internationaux agissant dans le domaine de l'alimentation, du développement et d'autres secteurs est également primordiale.

111

Dans quelles circonstances l'aide alimentaire pour les PDI est-elle nécessaire et quels buts devrait-elle chercher à atteindre ?

L'aide liée à l'alimentation octroyée aux PDI prend souvent deux formes. Tout d'abord, une aide alimentaire gratuite (impliquant soit la distribution directe d'aliments, soit les moyens de s'en procurer comme de l'argent ou des bons) peut être distribuée à toutes les PDI dans des quantités suffisantes pour éliminer l'écart qui pourrait exister entre leur consommation calorique quotidienne réelle et la quantité minimale nécessaire pour éviter la malnutrition et les maladies. Ensuite, quand les PDI sont en danger de malnutrition ou qu'elles subissent déjà ses effets, des programmes d'alimentation supplémentaires et thérapeutiques devraient être entrepris conformément aux directives internationales existantes.²³⁸ Dans tous les cas, l'aide alimentaire devrait être fournie sur la base du besoin avéré et devrait être disponible tant pour les populations déplacées que pour les populations non

237 Margret Vidar, "State Recognition of the Right to Food at the National Level," Research Paper No. 2006/61, UNU-WIDER, Finland, 2006.

238 UNHCR, UNICEF, PAM et OMS, "Food and Nutrition Need in Emergencies" Rome, 2003. (www.who.int/nutrition/publications/en/nut_needs_emergencies_text.pdf).

déplacées. Cependant, parce que les PDI sont généralement séparées des ressources auxquelles elles étaient habituées avant le déplacement pour produire leur propre alimentation ou pour en tirer un revenu consacré à l'achat nourriture, elles sont en soi plus vulnérables à la faim et à la malnutrition.

L'aide alimentaire gratuite est le sujet principal de ce chapitre. Bien que la distribution alimentaire générale soit commune dans le déplacement et les situations de catastrophe humanitaire, elle devrait être vue comme une mesure provisoire qui cible les groupes vulnérables spécifiques parmi les PDI aussi rapidement que possible et qui reconnaît et encourage aussi les occasions de parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Le but de l'aide alimentaire devrait être de combler l'écart immédiat entre les besoins caloriques et nutritionnels des PDI et ce qu'elles sont capables d'acquérir par des activités durables. Dans les situations de pénurie alimentaire, les PDI s'engagent souvent dans des stratégies d'adaptation non durables pour avoir accès à de la nourriture. De telles stratégies entraînent généralement des risques significatifs (par exemple, dans des cas où la faim pousse les PDI à s'engager dans la prostitution ou la vente d'organes) ou des coûts (par exemple, dans des cas où les PDI vendent des biens essentiels tels que le bétail pour satisfaire leurs besoins alimentaires à court terme). L'aide alimentaire est nécessaire quand plus aucun moyen durable permettant de se procurer de la nourriture n'est disponible.

Cependant, l'aide alimentaire devrait en principe être fournie sur une base provisoire, dans l'attente du développement ou du rétablissement de l'autosuffisance par des modèles de production ou d'acquisition d'alimentation durables qui favorisent la sécurité alimentaire à long terme. En cherchant à soutenir l'autosuffisance des PDI, les autorités compétentes devraient se souvenir du fait que l'aide alimentaire est non seulement le moyen de répondre aux besoins de base, mais aussi une forme de transfert de revenu qui permet aux PDI d'investir leurs ressources sur d'autres moyens pour parvenir à l'autosuffisance, avec des formes d'aide plus conventionnelles comme la formation ou des engrais agricoles. De plus, l'aide alimentaire peut dans quelques cas encourager les PDI à participer à des programmes qui les aideront à obtenir une plus grande indépendance (par exemple, le déjeuner servi gratuitement dans les écoles). En somme, la distribution d'une aide alimentaire devrait être étroitement coordonnée avec des efforts à plus long terme pour aider les PDI à trouver des moyens durables pour se procurer leur propre nourriture, comme cela est évoqué dans le chapitre 13.

Les programmes d'alimentation complémentaire visent à anticiper les cas de malnutrition ou à répondre aux cas existants en fournissant des rations alimentaires et compléments de santé à la population touchée.²³⁹ À bien des égards, les questions liées à la distribution de rations alimentaires supplémentaires sont semblables à celles soulevées dans les situations de distribution d'aide alimentaire à plus large échelle, mais il faudrait toujours se référer aux directives internationales mises à jour.²⁴⁰ Les questions liées à l'accès des PDI aux soins médicaux principaux et à ceux qui sont donnés aux malades hospitalisés sont abordées dans le chapitre 10.

Comment l'aide alimentaire devrait-elle être conçue afin qu'elle soit adéquate et accessible aux PDI ?

La législation et les politiques visant à traiter des situations de déplacement devraient garantir que, lorsque cela est nécessaire, l'aide alimentaire soit fournie de manière à réaliser le droit des PDI à une alimentation adéquate. Cela implique le fait de prendre compte une série de critères, ainsi que la manière dont ils s'appliquent pendant le déplacement.

239 Manuel Sphère, Correction de la malnutrition : Norme 1 relative à la correction de la malnutrition: malnutrition modérée, p. 174 ; Correction de la malnutrition Norme 2 relative à la correction de la malnutrition : malnutrition grave, p. 177.

240 UNHCR, UNICEF, PAM et OMS, "Food and Nutrition Need in Emergencies," Rome, 2003. (www.who.int/nutrition/publications/en/nut_needs_emergencies_text.pdf)

La disponibilité : l'aide alimentaire devrait être disponible en quantité et qualité suffisantes pour empêcher la faim et la malnutrition et limiter ou éliminer le besoin des PDI de s'engager dans des stratégies d'adaptation non durables ou risquées pour acquérir de la nourriture. Sur la base de ce principe, les PDI peuvent souvent avoir droit à un soutien plus grand que les communautés non déplacées ; cependant, les communautés non déplacées seront généralement plus capables de produire ou d'acquérir suffisamment de nourriture pour couvrir leurs besoins. Les aliments devraient être sûrs, exempts de substances nocives et distribués bien avant leur date d'expiration. En plus du fait qu'ils doivent fournir une quantité minimale de calories par jour, les produits devraient être variés et équilibrés sur le plan nutritionnel pour garantir que suffisamment de protéines, de matières grasses et de micronutriments, soient inclus dans le régime des PDI.²⁴¹

Les sous-catégories spécifiques de PDI ayant besoins alimentaires particuliers qui devraient être satisfaits par des compléments nutritionnels incluent:

- Les enfants âgés de moins de deux ans. Les nourrissons âgés de moins de six mois devraient être exclusivement nourris au sein. Cependant, quand cela n'est pas possible, ils devraient recevoir les quantités adéquates d'un lait maternel de substitution préparé sans risque. Au-delà de six mois, les jeunes enfants ont besoin d'une alimentation à haute teneur énergétique en complément du lait maternel.
- Les femmes enceintes et qui allaitent peuvent avoir besoin de compléments alimentaires, y compris un niveau minimal de fer et d'acide folique.
- Les personnes âgées devraient recevoir une alimentation riche en protéines et en micronutriments et qui soit facile à préparer et à consommer.
- Les personnes atteintes d'une maladie chronique ou vivant avec le VIH/sida ont besoin de rations alimentaires supplémentaires qui incluent un haut niveau de micronutriments et/ou des produits alimentaires préparés qui sont faciles à consommer.
- Les personnes souffrant d'une incapacité physique peuvent avoir besoin de produits alimentaires nutritifs et faciles à consommer.²⁴²

Le caractère approprié (l'adéquation) : en plus de sa quantité et de sa qualité, d'autres caractéristiques qui ne sont pas liées à l'aspect purement nutritif peuvent déterminer si l'aide alimentaire répond aux besoins des PDI. L'acceptabilité culturelle est un problème qui joue un rôle particulièrement important si les déplacés appartiennent à des peuples indigènes ou à certains groupes religieux. Par ailleurs, les PDI devraient dans l'idéal recevoir une alimentation qui leur est familière et qu'elles savent préparer. Si l'alimentation donnée ne leur est pas familière, il convient de veiller à ne violer aucune interdiction culturelle ou religieuse (particulièrement dans les cas où des ingrédients interdits se trouvant dans des produits alimentaires traités ne seraient pas visibles pour le consommateur) et de donner des instructions claires sur la façon de stocker, de manipuler et de préparer les aliments. L'emballage des produits devrait inclure de telles instructions, ainsi que des informations nutritionnelles et la date d'expiration, dans une langue que les PDI comprennent. Enfin, des condiments culturellement importants, comme le sucre ou les piments, devraient être fournis chaque fois que cela est possible.²⁴³

241 Manuel Sphère, Norme 1 relative au soutien nutritionnel général : tous les groupes, p. 163.

242 Manuel Sphère, Norme 2 relative au soutien nutritionnel général : groupes à risque, p. 167.

243 Lorenzo Cotula and Margret Vidar, "The Right to Adequate Food in Emergencies," FAO Legislative Study No. 77 (2002), p. 77.

ÉTUDE DE CAS

Consulter les PDI sur la composition des rations de nourriture en Azerbaïdjan

“En Azerbaïdjan, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) fournit l'aide alimentaire à un grand pourcentage de personnes déplacées à l'intérieur du pays, dont le nombre s'élève à un demi-million selon les estimations. Après des discussions avec les chefs des communautés déplacées, le PAM a modifié la composition de la ration alimentaire par d'autres produits—de valeur nutritive et de prix comparativement égaux—en se basant sur les préférences indiquées de la communauté, “par exemple, un simple changement dans la distribution des légumes secs en passant des pois verts aux haricots blancs, comme demandé par la communauté, a eu un effet positif sur le moral de cette dernière et lui a permis de conserver un certain élément de contrôle sur son régime alimentaire.”²⁴⁴

Le caractère approprié de l'aide alimentaire peut également être considéré sous l'angle de la communauté d'accueil et de l'environnement local. L'aide alimentaire ne devrait pas être proposée uniquement sur la base du besoin des PDI et personnes non déplacées, mais devrait, en principe, également pouvoir être achetée localement. En pratique, cependant, il faut veiller à ce que l'avantage que les producteurs de la région retirent de cet achat local ne soit pas dépassé par une augmentation inacceptable du prix des produits de première nécessité pour les autres consommateurs. Une autre question qui se pose est l'effet de l'aide alimentaire sur l'environnement local. Par exemple, si les PDI préparent traditionnellement l'alimentation au feu de bois, la distribution d'aliments exigeant un long temps de cuisson peut contribuer au déboisement.

114

L'accessibilité : l'un des facteurs les plus importants dans la détermination de l'adéquation de l'aide alimentaire est son accessibilité pour les sous-groupes vulnérables, ainsi que pour les PDI en général. Étant donné que l'aide alimentaire est gratuite, l'accessibilité économique ne pose généralement pas de problème, à moins que l'emplacement des points de distribution n'exige que les PDI paient pour le transport (voir ci-dessous). Cependant, l'accessibilité économique peut devenir un problème lorsque l'aide alimentaire est progressivement éliminée au profit du soutien direct à l'indépendance économique des PDI (voir chapitre 13).

Le plus grand défi dans le développement d'une politique d'aide alimentaire ciblant spécifiquement les PDI est généralement posé par la question de l'accès physique. Certaines populations de PDI sont souvent elles-mêmes inaccessibles, que ce soit en raison de leur emplacement éloigné et des obstacles géographiques ou en raison de leur dispersion parmi la population générale. En conséquence, il peut être difficile, voire impossible pour elles, de se déplacer jusqu'aux points de distribution alimentaire ou jusqu'aux endroits où elles doivent se faire inscrire pour avoir droit à l'aide alimentaire. Cependant, les PDI dispersées ou inaccessibles peuvent avoir des besoins alimentaires encore plus aigus que celles qui sont facilement accessibles dans les structures d'abri collectif ou dans les camps. Afin de garantir l'égalité de traitement, il est crucial que les politiques sur les PDI prévoient des mesures spéciales pour évaluer les besoins alimentaires des PDI dispersées, ainsi que ceux des communautés environnantes, et pour y répondre.

Même au sein des structures d'abri collectif ou des camps, les points de distribution alimentaire devraient être établis dans des emplacements qui sont sûrs et pratiques pour les PDI. Ils devraient être ouverts dans des plages horaires qui ne découragent pas les activités économiques indépendantes comme quand les PDI travaillent ou s'occupent de leurs enfants. Des informations sur les heures et lieux où les distributions ont lieu, la quantité et le type d'alimentation fournie et toutes les conditions d'admissibilité doivent être disponibles et régulièrement

244 IASC, “Field Practice in Internal Displacement” (1999; http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/IDPManual.pdf), p. 52.

mises à jour pour tous les destinataires potentiels. L'accès sûr aux moyens de s'approvisionner ou de cuire de la nourriture devrait aussi être garanti. Il est particulièrement important de s'assurer que les PDI qui quittent les camps pour travailler dans les champs ou ramasser du bois de chauffage sont protégées. Dans ce dernier cas, la protection pourrait impliquer soit des escortes de sécurité («des patrouilles de bois de chauffage») ou l'introduction de fourneaux, de carburants alternatifs ou d'aliments qui cuisent plus rapidement.

Enfin, la marginalisation ou la mobilité limitée de groupes vulnérables peut exiger des mesures spéciales pour garantir qu'ils aient le même accès physique à l'alimentation et empêcher les abus ou l'exploitation :

- Les femmes et les filles devraient clairement avoir le droit de recevoir la nourriture en leur nom propre et pour les personnes dont elles ont la charge afin d'éviter des situations où le processus de distribution risque de les exposer à l'exploitation sexuelle. Les politiques sur les PDI devraient également chercher à impliquer des femmes de manière formelle dans les décisions de gestion quant à la distribution alimentaire, y compris dans les aspects opérationnels quotidiens.
- Les points de distribution devraient prévoir une sécurité et des aménagements suffisants (par exemple, des abris contre le soleil) pour que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes souffrant d'une incapacité puissent attendre et recevoir l'aide alimentaire sans être éprouvés physiquement et sans risquer que l'aide leur soit dérobée.
- Dans les cas de PDI fortement immobilisées, comme certaines personnes âgées, certaines personnes souffrant d'une incapacité ou atteintes d'une maladie chronique, l'alimentation devrait leur être directement livrée là où elles vivent ou par le biais des personnes qui s'en occupent.

Comment l'aide alimentaire distribuée aux PDI peut-elle être améliorée au fil du temps ?

115

Comme cela est abordé dans le chapitre 4, la distribution de biens et de services humanitaires devrait faire l'objet d'un suivi et être soumise à un contrôle de qualité continu. Pour l'alimentation, tout comme pour les autres biens humanitaires, les politiques sur les PDI devraient encourager l'établissement de procédures de plainte qui répondent aux préoccupations des individus concernant les critères d'admissibilité ou de l'adéquation de l'aide alimentaire. Les PDI devraient également être consultées en permanence tant sur l'adéquation de l'aide alimentaire que sur l'efficacité des procédures de distribution et devraient participer à la planification de l'aide alimentaire tout au long du processus.

Il est souvent possible de favoriser la sécurité alimentaire durable parmi les PDI en leur donnant l'occasion, les outils et les graines nécessaires pour produire leur propre nourriture sur des terres appartenant au gouvernement ou qui sont inutilisées. Cela peut être accompagné par la diminution graduelle de l'aide alimentaire au fur et à mesure que la production alimentaire familiale augmente. Dans les zones urbaines, les mesures concernant les activités génératrices de revenus ou l'intégration des PDI dans le marché du travail local peut aider à rendre ces dernières plus autosuffisantes (voir chapitre 13). Dans tous les cas où des transferts en liquide ou des bons sont inclus comme moyens d'aide alimentaire, la valeur de l'aide fournie aux bénéficiaires devrait être périodiquement évaluée et ajustée pour s'assurer qu'elle est adaptée au taux d'inflation et à l'augmentation du coût de la vie.

Comment le droit à une alimentation adéquate devrait être réalisé dans le contexte de solutions durables ?

Le passage de la distribution de l'aide alimentaire à l'encouragement de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire est crucial (voir chapitre 13) pour aider les PDI à choisir des solutions durables. En particulier, la distribution d'outils agricoles, de graines, ou d'animaux au moment du retour peut s'avérer essentielle. Si les PDI réussissent à acquérir ou raviver des compétences en matière de moyens de subsistance, leurs décisions quant aux solutions durables vont plus probablement être volontaires et mues par des considérations basées sur les lieux où elles auront de meilleures chances d'atteindre ou de maintenir une autosuffisance. Si cette transition n'a pas été faite, le choix des PDI pour des solutions durables risque alors d'être dicté par des considérations passives comme par exemple les endroits où l'aide humanitaire continue ou un soutien de sécurité sociale a plus de chances d'être disponible.

Cependant, même dans les meilleurs cas, le retour pose souvent des défis particuliers. A leur retour, les PDI doivent souvent faire face à la nécessité de reconstruire leur maison, de réinvestir dans des outils et de défricher les terres abandonnées pour les rendre à nouveau productives. Le choix du moment du retour peut avoir pour conséquence que les PDI manquent la saison des plantations et doivent attendre une longue période avant leur première moisson. Dans de telles circonstances, un retour sûr peut être efficacement soutenu par un programme d'aide alimentaire spécial—parfois nécessaire sur une ou plusieurs saisons de plantation—qui permet aux PDI de se rétablir sans avoir à faire face à la faim ou à la malnutrition. De tels programmes devraient être limités dans le temps et devraient encourager plutôt que décourager la transition vers la sécurité alimentaire indépendante—par exemple, en limitant l'aide aux premiers temps du retour et aux périodes de manque de nourriture généralisé dans la communauté (saisons difficiles).

Chapitre 8

L'eau et l'assainissement

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 18 (2) (a) des Principes directeurs vise à garantir que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ont à tout moment accès à une eau potable en quantité suffisante et de manière sûre et non-discriminatoire pour leur usage personnel et domestique, ainsi qu'à des services d'assainissement, les deux étant essentiels pour le bien-être, la santé et même la survie des déplacés. Ce droit s'applique tout au long du déplacement et constitue une condition préalable pour la jouissance du droit à une alimentation adéquate, du droit à un logement convenable, du droit à la santé et du droit de participer aux activités économiques. Le respect du droit à une eau potable constitue aussi une condition préalable pour atteindre des solutions durables.

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 assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité :
 - a) [...] eau potable;
 - [...]
 - d) [...] installations sanitaires essentielles.
3. Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des femmes à la planification et à la distribution des fournitures de première nécessité.

Autres principes pertinents : 3, 18 (2)(d), 19 et 25.

Bases légales :²⁴⁵ L'accès à l'eau est nécessaire pour la survie et donc une condition préalable essentielle pour l'exercice de pratiquement tous les autres droits de l'homme. Le droit à un niveau de vie suffisant inclut le droit à l'eau potable.²⁴⁶ L'accomplissement de ce droit est une condition préalable pour l'exercice de beaucoup d'autres droits liés, y compris les droits à la vie et à la dignité humaine, l'alimentation adéquate et le logement convenable, la santé et la participation dans des activités économiques.²⁴⁷ Le droit à une eau potable est réalisé lorsque chaque homme, femme et enfant a un accès sûr et non-discriminatoire, à tout moment, à une eau potable salubre et en quantité suffisante pour un usage personnel et domestique afin de prévenir les maladies.²⁴⁸ La réalisation

²⁴⁵ Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (2008).

²⁴⁶ PIDESC, Article 11; CEDEF, Article 14 (2)(h); CDE Article 24 (2)(c); CDESC, Observation générale (2000), paragraphe 3.

²⁴⁷ CDESC, Observation générale 15, paragraphe 3.

²⁴⁸ Ibid., paragraphe 37.

de ce droit n'implique pas seulement la distribution d'eau salubre pour la boisson, les activités culturelles et productives, le lavage et la préparation des aliments ; cela implique aussi des mesures pour prévenir, traiter et contrôler les maladies liées à l'eau, notamment par un assainissement adéquat.²⁴⁹ Un approvisionnement en eau considéré comme adéquat est évalué selon les facteurs suivants :

- *La disponibilité* : une quantité d'eau suffisante doit être constamment disponible pour l'usage personnel et domestique de chaque personne, y compris pour la boisson, le lavage du linge, la préparation des aliments et l'hygiène personnelle et domestique. Pour déterminer quelle quantité d'eau est suffisante, les calculs devraient prendre en compte les conditions particulières posées par la santé, le climat et les conditions de travail.²⁵⁰
- *L'accessibilité physique* : l'eau ainsi que les équipements et les services adéquats doivent se trouver à une distance raisonnable ou dans le voisinage immédiat de chaque foyer, de chaque établissement d'enseignement et de chaque lieu de travail.²⁵¹
- *L'accès économique à l'eau* : les installations et les services d'eau adéquats doivent être d'un coût abordable pour tous et ne devraient pas entraîner de coûts directs ou indirects qui menacent la réalisation d'autres droits.²⁵²
- *L'accès aux informations* : les PDI ont le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau.²⁵³
- *La qualité de l'eau* : l'eau doit être à la fois salubre (exempte de toute matière dangereuse) et acceptable sur le plan de la couleur, de l'odeur et du goût.²⁵⁴
- *La non-discrimination* : les installations et les services d'eau adéquats doivent être accessibles à tous, y compris les individus les plus vulnérables ou marginalisés, sans discrimination de fait ou de droit.²⁵⁵

118

Parmi leurs obligations principales concernant le droit à l'eau, les Etats doivent garantir l'accès en toute sécurité à une quantité d'eau salubre minimale qui soit suffisante pour l'utilisation personnelle et domestique et permette de prévenir les maladies. Pour cela ils doivent fournir des équipements et des services d'eau qui soient à une distance raisonnable de chaque ménage.²⁵⁶ Dans toutes les situations, les Etats ont l'obligation immédiate de garantir l'accès à l'eau sans discrimination aucune, y compris en raison du déplacement ou de la domiciliation dans des structures informelles.²⁵⁷ Dans des situations de conflit armé, prendre pour cible des installations ou des réserves d'eau potable ou encore des barrages est illégale et les Etats doivent faire en sorte que les civils aient l'accès à une eau salubre.²⁵⁸

Dans les situations de déplacement, les Etats doivent faire des efforts particuliers pour fournir des installations et des services d'eau adéquats aux personnes déplacées, qu'elles soient situées dans des camps ou dispersées dans

249 CEDEF, Article 14 (2); CDE, Article 24 (2); CDESC, Observation générale 15, paragraphes 29 and 37 (i).

250 CDESC, Observation générale 15, para. 12(a).

251 CDESC, Observation générale 15, para. 12(c)(i).

252 Observation générale 15, para. 12(c)(ii).

253 CDESC, Observation générale 15, para. 12(c)(iv).

254 CDESC, Observation générale 15, para. 12(b).

255 CDESC, Observation générale 15, paragraphe 12(c)(iii).

256 Ibid., paragraphes 37 (a) et (c).

257 PIDESC, Article 2 (2) ; CDESC, Observation générale 15, paragraphes 13–16 et 37 (b).

258 Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Articles 54 et 56 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Article 54 ; Convention (IV) de Genève, Article 55 ; CDESC, Observation générale 15, paragraphe 22.

des zones urbaines et rurales.²⁵⁹ Ils peuvent remplir cette obligation directement ou par le biais d'acteurs non gouvernementaux, pour autant que ces derniers obéissent à une réglementation et qu'ils fournissent des services adéquats, sûrs et à un coût raisonnable.²⁶⁰ Au besoin, les Etats doivent remplir leurs obligations en demandant, permettant et facilitant l'assistance humanitaire internationale pour garantir la disponibilité et l'accessibilité des services sanitaires et d'eau salubre.²⁶¹ Dans la distribution humanitaire d'eau et de services d'assainissement, la priorité devrait être donnée aux personnes les plus vulnérables à la privation de ces services, y compris les personnes déplacées dans leur ensemble et les sous-groupes qui ont des besoins particuliers comme les enfants, les femmes enceintes ou qui allaitent, les personnes vivant avec le VIH/sida et les personnes âgées.²⁶²

Cadre réglementaire : Au niveau interne, il est rare que le droit à l'eau soit explicitement protégé par la Constitution. Cependant, l'eau est souvent traitée comme un bien public et, en conséquence, la plupart des Etats assument la responsabilité de réglementer la distribution d'eau, de subventionner son prix et de fournir l'infrastructure et les équipements nécessaires. Dans de nombreux pays, la distribution de l'eau et des services d'assainissement est placée sous la responsabilité des autorités locales. Dans la pratique, le fait que les personnes résidant dans des camps informels soient souvent inéligibles pour la distribution publique de l'eau aboutit parfois à des situations où les pauvres doivent recourir à des fournisseurs privés et payer leur eau plus cher.²⁶³ Dans d'autres situations, les Etats ont privatisé certains secteurs de la distribution d'eau. Ainsi, la répartition des installations et des services d'eau tant par des autorités publiques que par les acteurs privés est souvent réglementée dans le droit interne. Dans le contexte de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, les Etats se sont engagés à réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.²⁶⁴ Les réponses nationales au déplacement interne devraient inclure la révision de lois existantes sur l'approvisionnement en eau afin d'identifier et de traiter tout point pouvant faire obstacle à la jouissance du droit à une eau adéquate par les personnes déplacées, et d'affirmer ce droit dans la législation et les politiques consacrées au déplacement. Ces textes devraient aussi énoncer des standards et des indicateurs spécifiques quant à l'adéquation des installations et des services d'eau, et être inclus dans les mécanismes de coordination, de collecte d'information, de consultation et de contrôle.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Suite au déplacement, les personnes déplacées sont généralement coupées des sources d'eau sur lesquelles elles comptaient auparavant pour leurs besoins personnels et domestiques. La distribution d'eau et les services d'assainissement là où elles sont déplacées peut s'avérer inadéquate ou inexistante. Le manque d'eau potable en quantité suffisante peut mettre en danger la santé et la vie et cela représente un risque particulier de déshydratation pour les groupes vulnérables, tels que les enfants et les personnes atteintes d'une maladie chronique. Quand il existe des provisions d'eau, il arrive que sa qualité ne soit pas suffisante pour garantir une consommation sûre. La façon dont l'eau et les équipements d'assainissement sont fournis peut aussi ne pas correspondre aux pratiques socialement ou culturellement acceptables pour les communautés de PDI. En l'absence d'équipements d'assainissement et de bonnes pratiques d'hygiène de la part des communautés déplacées, l'élimination des excréments humains peuvent favoriser la diffusion de maladies et rendre l'approvisionnement en eau risqué. La distribution d'eau et d'équipements d'assainissement aux personnes

259 CDESC, Observation générale 15, paragraphe 16 (f).

260 Ibid., paragraphes 24, 26 et 27.

261 Convention (IV) de Genève, articles 50 et 59 ; PIDESC, Article 11 (2) ; CDESC, Observation générale 12, paragraphes 17 et 38.

262 CDESC, Observation générale 15, paragraphe 16.

263 PNUD, « Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau » Rapport mondial sur le développement humain (2006).

264 Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (2005), Objectif 7. Les objectifs comprennent également des engagements pour maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, dont beaucoup sont véhiculées par l'eau ou répandus par des vecteurs liés à l'eau et commencer à inverser la tendance actuelle (Objectif 6).

déplacées peut aussi induire de nouveaux risques dans les cas d'une intimité insuffisante ou dans les cas où les points d'eau et les équipements d'assainissement se trouvent à de longues distances et exposent les femmes et les filles au viol et à d'autres violences basées sur le genre. Les nouvelles pressions que les populations déplacées exercent sur les ressources locales d'eau peuvent aussi augmenter les tensions avec les communautés d'accueil et voisines, particulièrement dans les cas où l'eau est nécessaire non seulement pour des besoins personnels, mais aussi pour des activités économiques, comme l'élevage de bétail et l'agriculture. Dans le contexte de solutions durables, les services et les installations d'eau doivent souvent être rétablis dans les lieux de retour et des solutions viables doivent être cherchées pour les besoins en eau des personnes déplacées qui choisissent de se réinstaller dans une autre région. Les différends sur le droit à l'eau sont souvent une cause première de conflit armé et les mesures de réintégration devraient chercher à évaluer et réduire au minimum le risque d'un regain de tensions ou de nouveaux désaccords concernant les ressources d'eau.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES**Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique**

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à l'eau potable.
2. Désigner une agence au niveau local chargée de la distribution et de la maintenance de l'eau, ainsi que des services d'assainissement pour les PDI, qu'elles se trouvent dans des camps ou non.
3. Rechercher et accepter l'aide de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
4. Établir des procédures pour identifier et classer les bénéficiaires de l'eau et des services d'assainissement sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent exercer leur droit à l'eau pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Reconnaître le droit des PDI à une eau potable et désigner des autorités appropriées qui seront responsables de fournir aux déplacés les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, conformément aux normes minimales établies ;
- Reconnaître les pratiques des personnes déplacées et des populations affectées dans leur utilisation de l'eau et l'assainissement, tout en promouvant des méthodes pour l'hygiène personnelle et pour une utilisation de l'eau qui soit sûre ;
- Incorporer les consultations effectuées avec les personnes déplacées et les populations touchées concernant leurs besoins en eau et en équipements sanitaires et encourager leur participation dans la conception des services, dans la maintenance et l'amélioration des installations, ainsi que dans les activités liées à la promotion d'une bonne hygiène ;
- Garantir la disponibilité d'un approvisionnement continu en eau potable qui soit d'une qualité et d'une quantité suffisante pour subvenir aux besoins personnels et domestiques des populations déplacées et celles qui sont affectées ;

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles dispositions institutionnelles sont nécessaires pour garantir le droit des PDI à l'eau potable ?

Il arrive souvent que les populations déplacées n'aient pas accès à l'eau potable et aux services d'assainissement parce qu'aucune agence gouvernementale n'a la responsabilité de les fournir. Ce sont normalement les autorités locales qui sont assignées à cette tâche, mais dans certains pays, ces services ont été privatisés. Dans les deux cas, il est essentiel que les autorités et les entités appropriées soient obligées par une loi, une concession ou un contrat à fournir des services non seulement à la population locale, mais aussi aux PDI, conformément aux normes minimales établies.²⁶⁵ S'ils n'ont pas les moyens de le faire, ils devraient avoir l'obligation de rechercher l'appui de la communauté internationale.

Quelles sont les informations sur les populations de PDI utiles pour déterminer le meilleur moyen de garantir leur droit à l'eau ?

Dans le contexte des efforts déployés pour compter, localiser et évaluer les besoins des populations de PDI (voir chapitre 2, section C), les autorités compétentes devraient activement chercher et compiler des informations liées à l'utilisation de l'eau et aux pratiques en matière d'hygiène des PDI.²⁶⁶ De telles informations incluent ;

- les sources d'eau utilisées avant le déplacement ;
- la quantité moyenne d'eau utilisée quotidiennement par les populations de PDI pour leurs besoins personnels et domestiques ;
- les habitudes dans l'utilisation de l'eau, y compris les informations sur la personne habituellement responsable de collecter l'eau, laver le linge et préparer les aliments ;
- les pratiques d'hygiène et la façon dont les excréations humaines étaient éliminées avant le déplacement ;
- les pratiques culturelles et religieuses liées à l'eau de la population de PDI et des sous-groupes ;
- tout obstacle préexistant auquel les PDI ou des sous-groupes spécifiques de PDI a dû faire face précédemment dans l'exercice du droit à l'eau et les stratégies d'adaptation qu'elles ont utilisées pour y répondre ; et
- quelles ressources d'eau, installations et services (y compris les équipements d'assainissement) sont immédiatement disponibles pour les PDI là où elles sont déplacées et les stratégies d'adaptation pour pallier toute inadéquation.

Chaque fois que cela est possible, l'eau et les équipements d'assainissement devraient être basés sur une enquête sanitaire évaluant les conditions et les pratiques dans les communautés de PDI qui peuvent présenter un risque pour la santé publique.²⁶⁷ Des informations sur l'adéquation des services d'eau et d'assainissement et des installations devraient être collectées et évaluées de manière continue afin de faciliter le contrôle (voir ci-dessous) et de résoudre les problèmes identifiés. La consultation avec les communautés concernées et leur participation dans la conception de la planification de l'eau et de l'assainissement sont particulièrement importantes tout au long du processus pour

²⁶⁵ Voir, par exemple, Manuel Sphère, "Normes minimales dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la promotion de l'hygiène," Annexe 5 : Références, p. 113.

²⁶⁶ Voir Manuel Sphère, "Normes minimales dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la promotion de l'hygiène," p. 105 ; Groupe sectoriel global chargé de la protection, "Protection of Conflict-Induced PDI: Assessment for Action" (Édition provisoire, 2008), Part 1, Section 8.

²⁶⁷ Voir Manuel Sphère, Norme 2 relative à l'approvisionnement en eau : qualité de l'eau, Note d'orientation 1, p. 78.

identifier les moyens les plus sûrs et les plus équitables de fournir les équipements et services. Les communautés d'accueil et autres communautés vivant dans la zone de déplacement (et la zone de retour dans le contexte de solutions durables) devraient également être consultées, puisqu'il est probable qu'elles dépendent de ressources en eau en danger d'épuisement ou de contamination à cause de leur utilisation par les PDI.

Qui devrait être impliqué depuis le début dans la coordination de la distribution de l'eau, des équipements d'assainissement et des services aux PDI ?

Au niveau national, les services d'eau et d'assainissement devraient être l'une des questions centrales traitées par le mécanisme de coordination institutionnel (voir chapitre 2, section G et chapitre 4). Les interventions pour fournir l'eau et l'assainissement aux PDI et aux autres groupes en danger devraient être étroitement coordonnées avec les acteurs de l'aide humanitaire qui travaillent sur d'autres questions, tant au niveau central que local. Le processus de coordination devrait inclure des organismes non seulement publics, mais aussi tout acteur du secteur privé ayant l'expertise technique appropriée. Un objectif-clé de la coordination devrait être d'identifier les lacunes et les obstacles législatifs et administratifs tels que des barrières à l'extension du réseau du système sanitaire aux zones où les PDI sont concentrées.

La coordination avec les acteurs humanitaires internationaux est aussi importante en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. À la différence de l'aide alimentaire ou des médicaments, les réserves d'eau adéquates devraient normalement exister dans la zone où se trouvent les PDI et devraient être transportées sur de longues distances ou importées seulement dans des cas exceptionnels. Cependant, l'expertise technique des acteurs humanitaires internationaux peut souvent s'avérer utile. La fourniture des services et des équipements d'eau et d'assainissement implique des questions techniques, scientifiques et logistiques qui sont souvent réglementées à la fois dans le droit et les normes internes et dans les directives des meilleures pratiques internationales en cas de catastrophe humanitaire.²⁶⁸ Ces normes n'ont pas besoin d'être répétées dans des lois et politiques concernant spécifiquement les PDI, ces dernières devant se concentrer sur des questions de protection plus larges relatives à un accès sûr et non-discriminatoire à ces équipements. En conséquence, elles ne sont pas abordées en détail dans ce chapitre.

122

Les processus pour concevoir et entretenir des équipements et des services d'eau et d'assainissement sont particulièrement propices à la participation et à la responsabilisation des PDI, notamment dans des structures d'hébergement collectif, car elles sont directement concernées par des équipements propres, en bon état de marche et sûrs pour la collecte de l'eau, le lavage du linge, la préparation des aliments et l'élimination des déchets physiques. Il peut souvent s'avérer nécessaire de fournir aux PDI des informations sur les bonnes pratiques hygiéniques, notamment quand des équipements d'eau et d'assainissement disponibles sont d'un type qui leur est peu familier. Cependant, il est également important de chercher leur apport et leur participation réelle dans la planification et la conception des équipements d'eau et d'assainissement, dans la diffusion des bonnes pratiques hygiéniques dans leurs communautés et dans la planification de l'organisation quotidienne de services et l'entretien des installations.²⁶⁹ Les comités créés pour gérer les installations d'eau et d'assainissement collectives devraient être équilibrés en genre et représentatifs de tous les sous-groupes déplacés. Les personnes déplacées devraient aussi recevoir une formation sur les bonnes pratiques hygiéniques et sur une utilisation sûre de l'eau (comme le fait de bouillir l'eau avant de la consommer).

268 Voir, par exemple, Manuel Sphère, "Normes minimales dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la promotion de l'hygiène," Annexe 5 : Références, p. 113.

269 Manuel Sphère, Norme 1 relative à la promotion des règles d'hygiène : conception et mise en œuvre des programmes, p. 70.

Dans beaucoup de sociétés, on attend principalement des femmes et des filles qu'elles assument la responsabilité d'aller chercher de l'eau pour leur foyer, ainsi que les tâches ménagères impliquant l'utilisation de l'eau, comme le lavage du linge et la préparation des aliments. Quand c'est le cas, les femmes peuvent à court terme être vulnérables à la violence sur la base du genre quand elles vont chercher de l'eau. Sur le long terme les exigences quotidiennes qu'imposent ces tâches peuvent les priver d'opportunités d'accéder à l'éducation ou à une activité rémunérée. Les femmes et les filles sont en général particulièrement bien informées sur l'utilisation de l'eau dans le ménage. Des efforts particuliers devraient être déployés en conséquence pour garantir la participation des femmes et des filles dans la planification des services et des équipements d'eau et d'assainissement.

Comment les services et les équipements destinés à fournir de l'eau potable aux PDI devraient-ils être conçus pour être adéquats et accessibles ?

La législation et les politiques spécifiquement conçues pour les PDI devraient garantir que l'eau potable soit fournie de manière à réaliser le droit des PDI à l'eau. Cela implique le fait de tenir compte d'une série de critères et de la façon dont ils s'appliquent dans les situations de déplacement.

La disponibilité : l'eau potable devrait être disponible aux PDI par un approvisionnement suffisant et continu pour l'usage personnel et domestique de chaque personne, y compris la boisson, les toilettes, le lavage du linge, la préparation des aliments et l'hygiène personnelle et domestique. Bien qu'il y ait un consensus grandissant sur une quantité minimale quotidienne d'eau pour ces usages, la disponibilité adéquate devrait être évaluée par rapport au contexte et en consultation avec les PDI et les communautés environnantes dans des situations de déplacement.²⁷⁰ L'analyse de la quantité d'eau salubre minimale dont les PDI ont besoin devrait prendre en compte le climat et les pratiques (culturelles ou autres) des PDI qui pourraient exiger une quantité d'eau supplémentaire ou au contraire permettre un approvisionnement moindre, au moins quand cela est nécessaire pour une courte période, sans risquer la sécurité et la santé des individus. Même dans les situations de pénurie, l'eau adéquate doit être disponible aux catégories de PDI ayant des besoins en eau particuliers, comme les enfants, les personnes atteintes d'une maladie chronique ou vivant avec le VIH/sida, ainsi que les personnes engagées dans un travail nécessairement exigeant sur le plan physique (par exemple, la construction d'un logement).

123

Dans les cas où une partie ou toute la population déplacée est composée de bergers nomades, la planification de la distribution de l'eau et de l'assainissement devrait prendre en compte les besoins du bétail des familles déplacées. Bien qu'il puisse être possible de satisfaire les besoins directs en eau du bétail en utilisant les sources d'eau qui sont impropres à la consommation humaine, telles que des rivières voisines ou des étangs, l'effet d'une telle utilisation sur les communautés environnantes devrait être pris en compte pour éviter les conflits. De plus, étant donné la haute valeur du bétail, les dispositions prises pour abriter les bergers devraient permettre aux animaux de vivre à proximité immédiate de leurs propriétaires (voir chapitre 9). Les questions d'assainissement résultant de ces dispositions devraient notamment être abordées dans la conception de règlements et en consultation avec les PDI. Dans les situations de déplacement prolongées, l'eau peut aussi être un apport économique crucial dans l'assistance donnée aux agriculteurs déplacés pour qu'ils puissent s'alimenter et réaliser des sources de revenu durables (voir chapitre 13). Cependant, l'utilisation des ressources en eau locales pour les activités agricoles des PDI devrait être convenue avec les communautés environnantes pour éviter tout conflit.

270 L'une des normes communément acceptées est de quinze litres d'eau par personne et par jour. Manuel Sphère, Norme 1 relative à l'approvisionnement en eau : accès et quantité d'eau, p. 73.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

La qualité : Dans la phase d'urgence du déplacement, la salubrité de l'eau est une considération-clé. L'eau devrait être exempte de micro-organismes nuisibles, de substances chimiques et radiologiques.²⁷¹ Cependant, quand il n'y a aucune alternative à des réserves d'eau de qualité intermédiaire, elles devraient quand même être utilisées pour assurer une consommation quotidienne minimale aussi longtemps que nécessaire, le temps d'introduire des mesures permettant d'améliorer la qualité des réserves existantes ou de mettre à disposition des réserves d'eau d'une meilleure salubrité.²⁷² Au cours du déplacement, la qualité de l'eau devrait être améliorée aussi rapidement que les ressources le permettent, tout en considérant la question de la sécurité comme une priorité absolue, suivie par des questions d'acceptabilité comme la couleur, l'odeur ou le goût de l'eau.

L'accès physique : les installations et les services d'eau adéquats doivent être physiquement accessibles et sans danger pour chaque PDI et se trouver dans le voisinage immédiat de chaque ménage, établissement d'enseignement et lieu de travail. La distribution systématique d'eau aux PDI est plus facile dans les cas où les déplacés sont concentrés dans des structures d'hébergement collectif ou dans des camps. Cependant, même dans de telles situations, il convient de s'assurer que chaque ménage a un point d'eau situé à une distance raisonnable et que ces points d'eau sont placés dans des zones sûres, bien éclairées. Les PDI devraient également recevoir des récipients pour collecter et emmagasiner l'eau qui soient propres, hygiéniques, faciles à porter et adaptés à leurs besoins.²⁷³ Les PDI dont la force physique ou la mobilité est limitée, comme les enfants, les personnes atteintes d'une maladie chronique ou vivant avec le VIH/sida, les personnes souffrant d'une incapacité physique et les personnes âgées, devraient directement recevoir de l'eau chaque fois que cela est possible, plutôt que devoir la collecter eux-mêmes.

124

Dans des situations où les PDI sont dispersées ou inaccessibles, la distribution d'une eau adéquate devient plus compliquée. Quand les PDI sont mélangées avec des populations rurales ou urbaines non déplacées qui sont confrontées à une pénurie d'eau, les efforts entrepris pour fournir l'eau devraient aspirer à améliorer l'adéquation tant pour les communautés d'accueil que pour les PDI. Dans les cas où les PDI vivent en nombre important dans des logements de location privés, les lois et les politiques pourraient indemniser les familles qui les hébergent en leur accordant une réduction ou en payant leurs factures de consommation domestique, y compris celle de leur consommation d'eau. Même dans les situations de déplacement, des équipements et des services d'eau adéquats doivent être accessibles pour tous sans discrimination, y compris pour les individus les plus vulnérables ou les sections marginalisées de la population.

L'accès économique : les équipements et les services d'eau adéquats sont coûteux, mais au début, ils doivent être fournis gratuitement aux PDI. Pour des situations de déplacement d'une durée prolongée, il peut être envisagé de demander des frais pour l'utilisation des équipements et des services d'eau et d'assainissement, tant que ces redevances ne mettent pas en péril ou ne menacent pas la réalisation d'autres droits des PDI (dans la pratique, cela signifie que les frais ne couvriront probablement pas entièrement les coûts tant que les PDI n'auront pas atteint un certain degré d'autosuffisance économique). Un autre moyen permettant à la fois de partager la responsabilité de la distribution de l'eau et d'améliorer les services est d'impliquer les PDI formellement et directement dans la gestion des équipements d'assainissement et dans celle de l'eau. Cependant, même quand des comités de PDI sont formés pour l'entretien des structures, les autorités compétentes portent toujours la responsabilité première de garantir le respect du droit des PDI à une eau adéquate.

Un risque particulier peut surgir dans les situations où les PDI vivent dans des endroits où l'approvisionnement en l'eau est contrôlé par des parties privées. Cela peut arriver quand les communautés déplacées vivent dans un abri

271 CDESC, Observation générale 15, paragraphe 12 (b).

272 Manuel Sphère, Norme 1 relative à l'approvisionnement en eau : accès et quantité d'eau, Note d'orientation 4, p. 75.

273 Manuel Sphère, Norme 3 relative à l'approvisionnement en eau : installations et matériel pour l'utilisation de l'eau, p. 82.

transitoire sur une terre privée et quand elles sont dispersées dans des installations informelles en milieu urbain ou périurbain, sans accès aux services publics. Dans de telles situations, le contrôle privé de l'approvisionnement en eau peut mener à des prix que les PDI ne peuvent se permettre, ce qui facilite leur exploitation et les force probablement même à déménager ailleurs. Il est donc crucial que les lois et politiques reconnaissent le droit des PDI à une eau adéquate et le devoir correspondant conféré à l'Etat de réglementer les fournisseurs privés. Quand cela est nécessaire, les droits des PDI à un accès à une eau adéquate et à l'autogestion de l'approvisionnement et des équipements de l'eau devraient être garantis par des accords locaux avec des fournisseurs privés faits sous les auspices des autorités locales compétentes.

ÉTUDE DE CAS

Le libre accès à l'eau et aux installations sanitaires accordé aux PDI vivant sur une terre privée

Le gouvernement municipal de Bossaso, dans le nord de la Somalie, a facilité des accords liant les communautés de PDI vivant dans des installations provisoires sur une terre privée et les propriétaires de la terre sur laquelle ils vivent. Ces accords définissent non seulement les conditions de base pour l'utilisation de la terre (comme le délai de préavis pour demander aux PDI de quitter la zone au cas où le propriétaire souhaite utiliser la terre à d'autres fins), mais aussi des directives protectrices sur des questions comme l'emplacement et la disponibilité d'équipements essentiels et des mesures préventives de sécurité contre les incendies. Couplés à des dispositions prises séparément avec le fournisseur d'eau local concernant les tarifs de paiement subventionnés, les accords garantissent aux PDI l'accès à des équipements d'eau et d'assainissement et des droits d'autogestion sans que le propriétaire terrien ne puisse imposer de redevances :

"Le maire de Bossaso, le propriétaire terrien et le Comité de PDI représentant la communauté de PDI résidant temporairement à 100 Bush, consentent à appliquer le règlement et principes suivants :

[...]

L'accès à l'eau ·

- des robinets d'eau seront placés sur des voies principales, à une distance maximum de 250m de chaque ménage.
- les robinets d'eau seront gérés par les membres de la communauté de PDI par le biais d'accords avec [le fournisseur d'eau local]. Aucun honoraire ne sera facturé par le propriétaire terrien.

Les latrines à fosse ·

- un nombre suffisant de latrines à fosse provisoires (1 toilette minimum pour 20 personnes) sont placées aux points stratégiques afin d'assurer la sécurité (notamment pour les femmes et les enfants la nuit)
- les latrines seront gérées et gardées en bon état par la communauté de PDI (des frais peuvent être facturés pour couvrir les coûts de maintenance). Aucun frais ne sera facturé par le propriétaire terrien.
- Les toilettes seront séparées selon les sexes, en nombre égal pour les hommes et les femmes."²⁷⁴

Le caractère approprié (l'adéquation) : Dans de nombreuses cultures, la façon dont l'eau est collectée et utilisée a une grande signification. Par exemple, les femmes se réunissent à une certaine heure du jour pour aller chercher de l'eau, ce qui leur offre une occasion régulière de socialiser, d'échanger des informations et d'entretenir les liens sociaux qui font la cohésion de la communauté. Pour les groupes indigènes notamment, l'accès continu à certaines sources d'eau en particulier les rivières, peut être le moyen de préserver leurs culture et traditions pendant le déplacement. Dans la mesure du possible, les installations et les services d'eau pour les personnes déplacées devraient être élaborés avec la compréhension et le respect nécessaires envers de telles pratiques. Par

274 Accord entre la municipalité de Bossaso, le propriétaire du 100 Bush Settlement, le Comité des PDI du 100 Bush (projet non daté).

exemple, les moyens de fournir l'eau ou les horaires devraient être adaptés en conséquence et la sécurité devrait être apportée quand cela est nécessaire pour permettre aux déplacés d'avoir accès sans risque aux sources d'eau traditionnelles telles que les rivières qui se trouvent au-delà des limites des installations.

ÉTUDE DE CAS

La réglementation concernant l'eau et les installations sanitaires pour les PDI pendant leur déplacement

En Ouganda, la politique nationale sur les PDI assigne la responsabilité au Ministère de l'eau, des terres et de l'environnement (MWLE) et aux collectivités locales de fournir une eau propre et salubre aux PDI. Les fonctionnaires du MWLE s'occupant de l'eau de leur district ont pour mission de donner la priorité aux zones de retour et de réinstallation sur la base des sources d'eau qui sont propres et salubres et d'encourager la construction de latrines à fosse. Les directeurs du Ministère de la Santé qui gèrent le service de santé de leur district ont pour tâche de diffuser les bonnes pratiques d'hygiène et toutes les autorités ont pour instruction de travailler tant avec les PDI qu'avec les communautés d'accueil. Les agences humanitaires internationales sont généralement invitées à fournir leur appui concernant les questions d'assainissement et d'eau.²⁷⁵

Comment les services et équipements sanitaires devraient-ils être conçus pour être adéquats et accessibles ?

Le but des services et des installations sanitaires pour les PDI devrait être de préserver leur sécurité et dignité et d'empêcher la diffusion de maladies véhiculées par l'eau. En milieu urbain, les PDI peuvent soit avoir accès aux équipements de système d'égouts, soit vivre dans des quartiers où de tels services peuvent être fournis. Cependant, dans de nombreux cas, il ne sera pas possible de fournir un système d'égouts amélioré aux PDI et les latrines devront être utilisées. En fournissant de tels équipements sanitaires aux PDI, un certain nombre de préoccupations concernant la protection devraient être gardés à l'esprit :

- *La disponibilité* : un nombre suffisant de toilettes doit être fourni pour les besoins sanitaires des PDI, particulièrement dans des situations d'hébergement collectif.²⁷⁶ Des toilettes séparées pour les hommes et les femmes devraient être mis à disposition dans les zones publiques.
- *L'accessibilité* : des installations sanitaires devraient être placées dans le voisinage immédiat des PDI qui les utilisent. Ils devraient aussi être conçus de telle façon à être utilisables par des enfants, des femmes enceintes, des personnes âgées, ou des personnes souffrant d'une incapacité physique.²⁷⁷
- *La sécurité et l'hygiène* : les toilettes devraient se trouver à une distance sûre des zones d'abri et devraient être bien éclairées la nuit. Elles devraient permettre une certaine intimité et tenir compte de l'élimination des produits sanitaires féminins, conformément aux normes et aux pratiques locales. Elles devraient aussi être placées loin de sources d'eau et conçues pour être faciles à nettoyer et réduire ainsi au minimum la multiplication d'insectes vecteurs de maladies, comme les moustiques et les mouches. La conception, la construction et l'entretien des installations sanitaires effectués de manière appropriée sont des mesures importantes dans la minimisation des risques pour la santé liés au déplacement (voir chapitre 10).

275 Ouganda, National Policy for Internally Displaced Persons (2004), Section 3.1.3.

276 Manuel Sphère, Norme 1 relative à l'élimination des excréments : accès aux toilettes et nombre de toilettes, p. 83.

277 Manuel Sphère, Norme 2 relative à l'élimination des excréments : conception, construction et utilisation des toilettes, p. 86.

Comment les services de l'eau et équipements sanitaires pour les PDI peuvent-ils être améliorés au fil du temps ?

Comme exposé dans le chapitre 4, la distribution de biens et services humanitaires devrait être surveillée et soumise à un contrôle de qualité continu. Pour l'eau et les équipements sanitaires, tout comme pour d'autres biens et services humanitaires, la politique sur les PDI devrait encourager l'établissement de procédures de plainte qui répondent aux préoccupations des individus concernant l'accès à et/ou l'adéquation de l'aide fournie. Plus important encore, les PDI devraient être consultées en permanence sur l'adéquation des services sanitaires et des équipements d'eau et d'assainissement et devraient participer à leur planification et à leur gestion tout au long du processus.

Comment le droit à l'eau devrait-il être rempli dans le contexte de solutions durables ?

Les décisions des PDI quant à leur retour chez elles ou leur réinstallation ailleurs sont d'une importance capitale pour déterminer quel type de mesures est nécessaire pour sauvegarder leurs droits à l'eau. Dans les cas où les PDI ont choisi de ne pas retourner chez elles, le but devrait être de leur donner un accès équitable aux installations et aux services d'eau existants dans le lieu où elles s'intègrent ou le lieu où elles se réinstallent. Pour les PDI qui n'ont pas atteint l'autosuffisance économique, cela signifie dans la pratique qu'elles devraient avoir le droit de bénéficier sur une base égale des mesures prises par l'État pour garantir une eau adéquate et des services d'assainissement à tous les groupes socialement désavantagés.²⁷⁸ Les PDI qui s'intègrent dans leur lieu de déplacement et qui peuvent se permettre de payer régulièrement des redevances pour des équipements et les services d'eau devraient le faire. Lorsque la réinstallation est accomplie par l'amélioration ou la formalisation des installations habitées exclusivement ou principalement par des PDI (voir chapitre 9), ces mesures devraient inclure l'extension de services et des facilités disponibles pour la population en général, y compris l'eau courante et le système d'égouts à ces installations.

127

Dans les cas de retour au domicile qu'elles habitaient avant leur déplacement, les PDI devraient recevoir une aide pour leur réintégration, y compris par le biais de mesures garantissant leur droit à une eau adéquate, telles que la restauration de sources d'eau ou la réparation de réseaux hydrographiques collectifs. Les PDI retournant chez elles ne devraient pas payer d'arriérés de charges pour la consommation des services publics, y compris ceux de l'eau et les services d'assainissement couvrant la période où elles ont été déplacées. Quand les maisons des personnes retournant dans leurs foyers ou les infrastructures publiques ont été endommagées ou détruites, les autorités compétentes devraient faciliter la reconstruction, y compris des pompes à eau, des tuyaux, des points d'approvisionnement publics et du système d'égouts. Dans les cas où les PDI retournent dans des zones où les services et équipements d'eau étaient inadéquats avant le déplacement, des mesures devraient être prises pour assurer les quantités essentielles minimales d'eau potable pour l'utilisation personnelle et domestique afin de prévenir les maladies dans l'intérim et fournir le plein accès à une eau adéquate aussitôt que les ressources le permettent. Au bout du compte, les personnes retournant chez elles devraient aussi être intégrées dans le système général pour la distribution d'eau adéquate, avec la même obligation que la population non déplacée de payer des redevances accessibles (et les mêmes droits à des programmes à bas prix pour les personnes vulnérables).

278 CDESC, Observation générale 15, paragraphes 13, 16(c) et 27.

ÉTUDE DE CAS

La réglementation de l'eau et de l'assainissement pour les PDI dans le contexte des solutions durables

En Angola, le décret No 79 de 2002 sur les Procédures d'exploitation Standard pour l'Exécution "des Normes de la réinstallation des Populations Déplacées" donne des détails sur l'eau et l'assainissement dans l'Article 17 :

- "1. Le gouvernement provincial ;
 - a) Fera en sorte que des mesures adéquates soient prises pour la distribution d'eau et l'assainissement ;
 - b) Collaborera avec la communauté pour garantir une gestion appropriée de l'eau et des systèmes d'assainissement, y compris les aspects liés à la qualité de l'eau ;
 - c) Effectuera d'autres tâches telles qu'elles lui seront assignées.
2. Pour mettre en œuvre le paragraphe 1, le Gouvernement Provincial, par le biais des organismes appropriés d'agriculture et de développement rural, de la pêche et de l'environnement, de l'aide et de la réintégration sociale et d'anciens soldats et des anciens combattants, adopteront les procédures suivantes :
 - a) Rendre l'eau salubre accessible aux PDI ;
 - b) Placer les points d'approvisionnement publics à une distance des maisons n'excédant pas 500 mètres ;
 - c) Garantir la provision d'eau potable ;
 - d) Faire en sorte que chaque pompe à eau fonctionne de manière à pouvoir desservir 600 personnes 10 heures par jour; [...]"

128

Les droits concernant les ressources d'eau, comme les droits à la terre et à un logement, font l'objet de discussions dans des nombreux cas et peuvent être la cause première de l'apparition ou d'un regain de violence, voire d'un conflit armé. La fin d'un déplacement induit des risques particuliers, que ce soit dans le contexte d'intégration locale, quand les besoins provisoires en eau des populations déplacées deviennent en réalité permanents ou dans le contexte du retour quand des tensions au sujet des ressources en eau qui ont parfois mené à un conflit ou à un déplacement dans le passé peuvent se raviver. À cet égard, un élément essentiel de tout plan de réintégration devrait être une évaluation des demandes déposées par les communautés en cours de réinstallation ou rentrant chez elles à propos des ressources en eau locales et les possibilités de conflit qui peuvent en résulter. Les plans de réintégration devraient inclure toutes mesures jugées nécessaires, sur la base de l'évaluation, afin de faciliter un accès durable et équitable aux ressources en eau vitales pour toutes les populations concernées.

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 18 (2) (b) des Principes directeurs reflète la nécessité de respecter le droit des PDI à un logement convenable par l'octroi d'un abri d'urgence et transitoire qui soit sûr et habitable pendant le déplacement et par l'apport d'une aide qui réponde aux besoins personnels en matière de logement dans un contexte de solutions durables.

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 assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité :
 - [...];
 - b) abri et logement;
 - [...]

Autres principes pertinents : 1(1); 7(2); 12(2); 14(2); et 18(2)(a), (c), (d)

Bases légales :²⁷⁹ Toutes les personnes jouissent du droit à un logement convenable, comme un composant du droit à un niveau de vie suffisant.²⁸⁰ Le droit à un logement convenable sous-tend celui de chaque personne à obtenir et à entretenir un foyer et une communauté qui soient salubres et sûrs et dans lesquels elle peut vivre en toute sécurité, dans la paix et la dignité.²⁸¹ La discrimination basée sur le fait qu'une personne est déplacée est interdite dans l'octroi d'un logement convenable et les PDI devraient être reconnues comme un groupe social désavantagé ayant droit à une considération particulière dans la mise en œuvre d'une politique de logement

279 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 85–86.

280 DUDH, Article 25; PIDESC, Article 11; Habitat, "The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action" (1996), paragraphes. 60 et 61. Le droit international humanitaire ne protège pas directement les abris et logements civils. Il interdit la destruction des propriétés privées (voir Convention (IV) de Genève, Article 53) et protège les objets qui sont indispensables à la survie (voir Conventions de Genève Protocole Additionnel I, Article 54(2)), une notion qui certainement englobe les abris en tout cas sous des latitudes difficiles.

281 CDESC, Observation générale 4 (1991), paragraphe 7; HCDH, "Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard" Miloon Kothari, UN Document E/CN.4/2006/41 (2006), paragraphe 10. Pour une discussion plus détaillée sur les critères d'un logement convenable, voir Commission des droits de l'homme, "Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard" Miloon Kothari, UN Document E/CN.4/2003/5 (2006), paragraphe 61. Par ailleurs, des considérations concernant le genre et le droit au logement sont présentées dans le rapport: Commission des droits de l'homme, "Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant », Miloon Kothari, UN Document A/HRC/4/18 (2007), annexe 3.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

nationale.²⁸² Un logement est défini comme «convenable» lorsqu'il permet à ses occupants d'avoir la jouissance des éléments suivants :

- La sécurité légale de l'occupation, notamment comme forme de protection contre les expulsions forcées ;
- Des services et des infrastructures disponibles (accès à l'eau, à l'énergie pour faire cuire les aliments, pour le chauffage et l'éclairage, installations sanitaires et destinées à la lessive et à la toilette personnelle, moyens de conservation des aliments, élimination des déchets (enlèvement des ordures, etc.) ;
- La capacité de paiement. Le logement est d'un coût accessible, en ce sens que son prix ne menace pas la satisfaction d'autres besoins fondamentaux ;
- L'habitabilité. Le logement est habitable en termes d'espace et de protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent, les dangers structurels et les vecteurs de maladie ;
- Le logement est suffisamment facile d'accès pour que les groupes vulnérables ou désavantagés ne soient pas privés de logement adapté à leurs besoins particuliers ;
- L'emplacement. Le lieu de l'habitation doit favoriser l'accès à des possibilités d'emploi, aux services de santé, aux établissements d'enseignement, aux garderies pour les enfants et aux autres services sociaux et permet également d'éviter les risques liés à des sources de pollution ;
- La manière dont les habitations sont bâties (l'architecture) et les matériaux de construction utilisés doivent permettre de manière appropriée, l'expression de l'identité culturelle.²⁸³
- Le logement est en conformité avec des normes de sécurité établies visant à réduire au minimum les dégâts provoqués par d'éventuelles catastrophes.²⁸⁴

130

Dans le contexte des réponses humanitaires aux situations de déplacement, le logement pour les PDI prend souvent la forme très basique «d'abri» ou d'un espace habitable et couvert assurant un environnement de vie sûr et sain, dans l'intimité et la dignité.²⁸⁵ L'adéquation du logement que les PDI ont obtenu ou qui leur a été fourni, notamment sous forme «d'établissements» ou de groupes d'abris, doit être jugée selon les circonstances et à la lumière des ressources dont disposent les autorités compétentes et les acteurs humanitaires. Cependant, les États sont tenus en permanence de prendre toutes les mesures possibles et nécessaires afin de tendre à un logement convenable, en consultation avec les personnes concernées, y compris les sans-abri.²⁸⁶ Ce faisant, il convient d'accorder une attention particulière aux besoins des groupes vivant dans des conditions défavorables, comme c'est le cas pour les PDI.²⁸⁷

Dans la pratique, cela signifie que, dans des situations de déplacement, les autorités compétentes devraient s'efforcer de satisfaire les normes minimales appropriées (sous forme de sécurité ou des règles d'habitabilité et des directives internationales). Elles devraient chercher continuellement à fournir de meilleures alternatives de logement en suivant des délais pour l'amélioration, la modernisation ou le remplacement des formes les moins convenables d'abris occupés par des PDI. Dans toutes les situations, les PDI devraient avoir un choix maximal tant en termes des types d'abri qui s'offrent à elles qu'en termes de leur emplacement (voir chapitre 5). Elles ne devraient être confinées ou internées dans des camps que lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.²⁸⁸

282 CDESC, Observation générale 4, paragraphe 8(e).

283 CDESC, Observation générale 4, paragraphe 8(a)-(g); "The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action", para. 9.

284 « Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC » (2006), paragraphe C.3.2.

285 Voir Groupe sectoriel global chargé de la protection, "Manuel pour la protection des déplacés internes" (édition provisoire, décembre 2007), fiche d'action 123 : Hébergement; " Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC," paragraphe B.2.4.

286 CDESC, Observation générale 4, paragraphe 12.

287 CDESC, Observation générale 4, paragraphe 11.

288 Voir Principe directeur 12.2.

Chaque fois que cela est possible, les autorités compétentes devraient soutenir et faciliter « l'autoassistance » par des PDI désireuses et capables de prendre des initiatives pour trouver un logement par elles-mêmes.²⁸⁹

Cadre réglementaire : Le droit au logement est inclus dans certaines constitutions nationales et de nombreux pays ont élaboré des plans nationaux pour garantir la fourniture d'un logement aux personnes pauvres, mal-logées ou sans-abri. Les nombreux éléments d'un logement convenable mentionnés ci-dessus sont généralement réglementés par une variété de lois nationales qui vont des règlements de zonage, des codes de construction et des règles sur l'approvisionnement en équipements et services aux lois relatives aux contrats de bail et édictant diverses formes d'aide et de subsides pour les locataires à faible revenu et les propriétaires. Cependant, de telles cadres nationaux prévoient rarement des situations de déplacement interne et ne suffisent généralement pas pour répondre aux besoins des PDI. Ces lois devraient être respectées (par exemple, par l'octroi d'abris pour les PDI qui répondent aux normes minimales de construction établies) mais doivent souvent être complétées par l'ajout de nouvelles règles sur les PDI. Celles-ci devraient s'appuyer sur la pratique internationale et l'expertise existantes pour régler les questions relatives à l'emplacement et la gestion des abris pour les PDI.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Le déplacement prive les PDI d'un foyer qui les mette à l'abri des éléments, préserve leur vie privée et protège leur personne et leurs biens contre les intrus. Avec l'accès à l'alimentation, à l'eau potable, à l'assainissement et aux services médicaux essentiels, le logement est un des besoins fondamentaux et immédiats des PDI, sans lesquels leur vie sera en danger. Cependant, pour les PDI, la privation du caractère protecteur fondamental des maisons est aggravée par la perte d'accès à un emploi, aux ressources qui leur donnaient un moyen de subsistance, à l'éducation et aux services sociaux dont elles jouissaient généralement dans leur ancien foyer.

Dans les cas de déplacement non planifié ou imprévu, il est possible qu'aucun plan d'urgence pour la fourniture d'abris ne soit mis en place, ce qui pousse les PDI à «s'autoinstaller» dans des zones de sécurité, souvent sans aucun bail sécurisé, dans des établissements informels ruraux ou urbains, et sans aucun appui initial de la part des autorités compétentes ou des acteurs humanitaires internationaux. Dans certains cas, les PDI trouvent un abri par le biais de structures de «famille d'accueil», dans lesquelles des amis, des parents ou d'autres personnes privées les reçoivent, parfois sur la condition du paiement d'une location. Dans d'autres cas, les PDI sont réparties (ou élisent simplement domicile) dans des «centres collectifs» ou des bâtiments préexistants habitables, comme des hôtels, des écoles ou des immeubles administratifs.²⁹⁰ Dans certains cas, il se peut que les PDI qui se sont « autoinstallées » soient traumatisées par leurs expériences et évitent activement d'être identifiées en tant que PDI ou même évitent tout contact avec les autorités publiques nécessaire pour s'inscrire en vue de recevoir une aide.

Que cette « autoinstallation » prenne une forme «dispersée» rurale ou urbaine ou une forme de regroupement plus dense comme dans des zones d'installation ou les centres collectifs, elle est associée à un certain nombre de risques. Les afflux de PDI peuvent fréquemment susciter du ressentiment parmi les communautés d'accueil en raison du poids supplémentaire qu'ils représentent sur les réseaux de services sociaux, le marché de l'emploi et les ressources naturelles existantes. Ces tensions peuvent mener à la discrimination et à l'exploitation économique des PDI ou même à des attaques et de la violence liée au genre. Lorsque les PDI vivent dans des zones d'installation dispersées, il peut s'avérer plus difficile de contrôler leur situation et de s'assurer qu'elles ont accès à l'aide humanitaire et ne sont pas soumises aux expulsions arbitraires de logements de location privés ou de centres collectifs. Lorsqu'elles se trouvent dans des zones d'installation groupées, elles peuvent être plus facilement accessibles. Cependant, les personnes vivant dans des abris collectifs, des camps ou des établissements

289 CDESC, Observation générale 4, paragraphe 10.

290 "Manuel pour la protection des déplacés internes", Fiche d'action 13 : Hébergement.

surpeuplés peuvent être particulièrement exposées au risque de maladies contagieuses, à la violence sexuelle et liée au genre, au recrutement forcé et à l'infiltration ou l'attaque de groupes armés.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à un abri de base et à un logement convenable.
2. Désigner une agence gouvernementale responsable de répondre aux besoins en abri et logement des personnes déplacées.
3. Rechercher et accepter l'appui de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
4. Établir des procédures pour identifier et donner la priorité aux bénéficiaires des abris de base et des logements convenables sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
5. Lever les obstacles légaux comme ceux par exemple présents dans les codes de la construction et autres règlements similaires, pour la construction d'abris temporaires ou la reconstruction de maisons dans les zones de relocalisation ou de retour.
6. Créer des garanties spécifiques pour protéger les PDI contre les expulsions forcées quand les garanties générales sont insuffisantes.

132

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent exercer leur droit à un logement de base pendant le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Reconnaître le droit à un logement convenable et donner la responsabilité aux autorités appropriées de garantir et, au besoin, de fournir des abris et des logements convenables aux déplacés ;
- Incorporer les questions relatives au logement dans les mécanismes de coordination nationaux, en facilitant l'assistance technique internationale et en déléguant des activités de réponse aux autorités locales ;
- Prendre en compte les traditions des PDI, ainsi que leurs pratiques et leurs besoins en matière de logement ayant cours avant et pendant le déplacement ;
- Se fonder sur la consultation avec les PDI pour leurs besoins en matière de logement et leur participation dans la conception de programmes et services pour les aider à répondre à ces besoins, en prenant en compte leurs pratiques de logement ayant cours avant le déplacement ;
- Aider les PDI dans la phase d'urgence du déplacement à se réinstaller avec leurs biens dans des zones sûres où des abris de secours sont déjà disponibles ou seront fournis ;
- Fournir aux PDI un abri temporaire en attendant la reconstruction de leur maison ou un moyen d'y accéder en toute sécurité dans les cas où un retour rapide est possible. Concevoir l'abri temporaire dans des installations groupées en consultation avec les PDI afin de réduire au minimum les risques de menace en matière de protection et de répondre au mieux aux besoins ;
- Fournir aux PDI et aux communautés d'accueil locales l'aide appropriée, leur permettant de « s'autoinstaller » dans le lieu de leur choix dans des conditions de logement convenables, partout où cela est possible, dans les cas où un retour rapide n'est pas envisageable ;

- Fournir des abris temporaires dans des installations qui sont situées dans des zones sûres avec un accès à la distribution de l'aide humanitaire, ainsi qu'aux structures sociales, éducatives et médicales, aux opportunités d'emploi et moyens de subsistance dans des situations où ni le retour, ni « l'autoinstallation » avec des familles d'accueil ou des communautés d'accueil n'est possible ;
- Prévoir l'assignation de logements abandonnés pour abriter les PDI seulement en dernier ressort quand le besoin est manifeste, que toutes les autres options possibles ont été explorées et sur une base explicitement provisoire ;
- Concevoir toute l'aide au logement aux PDI en vue de maximiser l'adéquation actuelle et de faciliter des solutions durables;
- Protéger les PDI contre les expulsions forcées ;
- Fournir l'aide appropriée aux PDI pour leur permettre de trouver des solutions de logement convenables et durables dans un contexte de réintégration.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles dispositions institutionnelles sont nécessaires pour garantir le droit des PDI à un logement ?

En général, aucune autorité particulière n'a la responsabilité spécifique particulière de fournir un abri aux personnes déplacées. Les lois et les politiques de l'Etat devraient clairement assigner la responsabilité de cette tâche, par exemple, aux autorités locales, aux organisations de secours en cas de catastrophe ou aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

133

Quelles informations relatives aux PDI sont utiles pour définir la meilleure manière de garantir leur droit au logement ?

Dans le contexte des efforts déployés pour compter, localiser et évaluer les besoins des PDI (voir chapitre 2, section C), les autorités compétentes devraient activement chercher et compiler des informations liées à leurs traditions et besoins en matière de logement, y compris la taille moyenne d'une famille, la densité de la population dans la zone d'origine, la mesure dans laquelle l'abri est traditionnellement partagé par plusieurs générations, la séparation selon l'âge ou le genre, les activités entreprises à la maison et les matériaux et les techniques de construction usuels. Selon les ressources et la capacité disponibles, les besoins en matière d'abri et les risques auxquels font face les PDI devraient être évalués de manière aussi approfondie que possible.²⁹¹

Qui devrait être impliqué depuis le début dans la coordination de l'octroi de logement aux PDI ?

Au niveau national, le logement devrait être une des questions centrales traitées par le mécanisme de coordination institutionnel (voir chapitre 2, section G sur la coordination générale, et chapitre 4 sur le rôle d'une telle coordination dans des contextes d'aide humanitaire). Les interventions pour protéger le droit des PDI à un logement devraient être étroitement coordonnées avec d'autres secteurs de l'aide humanitaire et particulièrement

291 Voir, par exemple, Manuel Sphère, chapitre 4: Normes minimales dans les secteurs des abris, des établissements humains et des articles non alimentaires, Annexe 1 : Liste de contrôle de l'évaluation initiale des besoins en matière d'abris, d'établissements et d'articles non alimentaires, p. 281.

ceux liés à l'alimentation (chapitre 7), l'eau et l'assainissement (chapitre 8) et la santé (chapitre 10), tant au niveau central qu'au niveau local. Dans le cas où le déplacement se fait de manière dispersée, notamment lorsque les PDI s'installent de leur propre initiative dans des communautés d'accueil rurales ou urbaines, le rôle de la collectivité locale dans la facilitation de solutions en matière de logement durables et convenables est souvent crucial. Les autorités locales devraient être soutenues, conseillées et encouragées pour répondre aux besoins de logement des PDI d'une manière qui soit durable pour les communautés locales. La coordination avec les acteurs humanitaires internationaux est aussi importante en ce qui concerne le droit au logement. Les acteurs internationaux peuvent soutenir les réponses nationales au travers de conseils techniques et également de soutien aux programmes d'abri et de logement. La participation des PDI, y compris celle des sous-groupes vulnérables et marginalisés, devrait toujours être recherchée lors de la conception et la mise en œuvre de programmes visant à fournir les abris et à améliorer leur adéquation.

ÉTUDE DE CAS

L'inclusion du droit au logement dans les lois et les politiques sur les PDI

En Ouganda, la politique nationale²⁹² prévoit que le gouvernement, soutenu par des agences humanitaires et de développement, fournira un abri de base et un logement aux PDI. La Section 3.9 (a, b) stipule que "les besoins sociaux physiques et principaux des individus, des familles et des communautés, la sécurité et la vie privée seront suffisamment satisfaits. Les équipements pour les abris et les logements seront placés à proximité des infrastructures locales et placés de manière stratégique afin que les PDI aient facilement accès à la nourriture, à l'eau, au bois de chauffage, aux équipements médicaux et aux autres produits de première nécessité. "[...]

Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, selon l'Article 11 de la Loi sur les personnes déplacées, expulsées et rapatriées, le statut de PDI confère à une personne un certain nombre de droits et de prestations, tels que "le logement, l'alimentation, la réintégration sociale et l'appui psychologique, les services médicaux, l'enseignement pour les enfants et les jeunes et d'autres éléments essentiels". "Dans la Republika Srpska, une des régions de Bosnie-Herzégovine, la Loi sur les personnes déplacées, les personnes de retour chez elles et les réfugiés régleme nte le statut légal de PDI et sa cessation, ainsi que des droits à certaines prestations, comme une aide pécuniaire, des soins médicaux de base, l'enseignement primaire, les allocations de chômage, des prêts pour initier des projets permettant de générer des revenus et le logement provisoire de base."²⁹³

En Géorgie, la loi sur les PDI²⁹⁴ garantit le droit à un logement convenable pour les PDI qui jouissent du statut spécial de "persécuté". Les personnes cherchant à obtenir le statut de persécuté ont le droit "de résider en un lieu de résidence temporaire et bénéficient des services publics gratuitement." Pour ceux qui détiennent le statut de persécuté, le Ministère des Réfugiés et du Logement, avec les agences exécutives et les autorités locales correspondantes, veille à la réalisation des droits de personnes persécutées dans le lieu de résidence provisoire. Ils fournissent une résidence provisoire et l'alimentation dans le cadre des normes établies.

292 Cabinet du Premier ministre, Department of Disaster Preparedness and Refugees, Uganda, The National Policy for Internally Displaced Persons (août 2004), p. 28.

293 Article 15, Republika Srpska Official Gazette, No. 33/99 (26 novembre 1999).

294 Article 15, Republika Srpska Official Gazette, p. 27.

Comment les PDI peuvent-elles être accueillies durant la phase d'urgence du déplacement ?

Dans les cas de mouvements de PDI non planifiés et à grande échelle, les familles et d'autres groupes sociaux devraient pouvoir rester ensemble et être aidés ensemble lors de la réinstallation dans des zones de sécurité avec les quelques biens qu'ils ont réussis à emporter. Dans la mesure du possible, leur choix de destination devrait être respecté. Dans des nombreux cas, les PDI ont la possibilité de trouver un abri chez des familles d'accueil, y compris des amis et des parents, dans des régions du pays qui sont plus sûres, et cela devrait être encouragé pour réduire au minimum les ruptures et l'isolement causé par le déplacement.

Comment un emplacement pour les abris d'urgence devrait-il être choisi dans la phase d'urgence du déplacement ?

Quand les PDI n'arrivent pas à trouver un abri par elles-mêmes, elles devraient recevoir un abri de secours—par le biais de l'utilisation des centres collectifs disponibles ou, au pire, de campements— dans un emplacement aussi approprié que possible.²⁹⁵ La concentration de grands nombres de PDI dans des camps peut être utile au début pour la distribution de l'aide humanitaire, mais ces camps, avec leur haute densité de population, peuvent aussi entraîner des problèmes de sécurité, notamment quand les PDI sont la cible d'attaques ou quand les personnes vulnérables deviennent des cibles pour le recrutement forcé ou l'exploitation.

Dans des situations d'urgence où il est nécessaire de placer les PDI dans des abris groupés, il convient de garder à l'esprit les considérations suivantes lors du choix d'un emplacement :

- Une distance suffisante de toute violence, de tout conflit armé ou de la catastrophe qui a causé le déplacement
- L'absence de facteurs qui pourraient mener à des catastrophes naturelles ou autres ou à d'autres risques pour la santé (par exemple, la pollution industrielle ou les terrains exposés au paludisme)
- La proximité et l'accessibilité des réseaux de distribution de l'aide et des acteurs humanitaires
- L'absence de facteurs mettant en danger le caractère civil des camps ou installations

135

Au début de la phase initiale d'urgence, les autorités compétentes et d'autres acteurs humanitaires devraient fournir aux PDI des articles non alimentaires primordiaux : moustiquaires, vêtements et literie, ustensiles de cuisine adaptés à leurs besoins, savon et récipients pour collecter et stocker l'eau.²⁹⁶

Quand le retour rapide des PDI est possible, comment leurs besoins en abri et en logement peuvent-ils être satisfaits ?

Les PDI souhaitent fréquemment retourner chez elles dès que possible. Dans des situations de catastrophe naturelle notamment, le retour devrait être encouragé aussitôt que les conditions de sécurité sont remplies (voir chapitres 5 et 12). La facilitation d'un tel retour peut aider ces communautés à retrouver plus rapidement une vie normale et un moyen de subsistance, avec l'aide des communautés alentour, et éviter de prolonger artificiellement le déplacement ou d'investir inutilement dans des abris.²⁹⁷ Dans les situations où les maisons et les propriétés des PDI sont détruites ou endommagées ou lorsque des différends sur des questions de propriété

295 Voir "Manuel pour la protection des déplacés internes", Fiche d'action 13: Hébergement, Annexe 1: Sélection des sites à examiner : aspects à prendre en compte.

296 Manuel Sphère, chapitre 4, partie 2 : Articles non alimentaires, p. 272.

297 UNDRO, "Shelter after Disaster: Guidelines for Assistance" (1982), p. 22.

demandent une solution, il peut s'avérer nécessaire de fournir un certain type d'abri transitoire aussi près que possible des logements des PDI pour faciliter le retour. Certaines possibilités incluent :

- Le placement d'abris transitoires groupés aussi près que possible du lieu d'origine des PDI ;
- La facilitation du placement provisoire des PDI chez des familles ou des amis dans le lieu d'origine ou près de celui-ci ;
- La distribution d'abris provisoire ou d'urgence (par exemple, des tentes, des matériaux de construction ou des caravanes) à côté des logements endommagés ;
- La possibilité d'occuper provisoirement des centres collectifs habitables dans ou près du lieu d'origine.

Quand le retour n'est pas possible pendant des périodes prolongées, comment les PDI peuvent-elles être aidées à « s'autoinstaller » ?

Dans les cas où des préoccupations liées à la sécurité ne permettent pas un retour rapide, des abris transitoires offrant un toit, la sécurité et une vie privée aux PDI doivent être envisagés en attendant que les conditions pour le retour ou une réinstallation soit possible. Dans de telles situations, les abris groupés, tels que les camps ou les centres collectifs, devraient être considérés comme une solution de dernier recours. Au lieu de cela, les PDI devraient avoir la possibilité de prendre leurs propres dispositions concernant leur abri partout où cela est possible, y compris avec des familles ou des communautés d'accueil en milieu rural. Dans toutes les situations d'abris transitoires, les autorités compétentes doivent prendre des mesures pour améliorer les logements qui sont à la disposition des PDI et adopter des mesures spécifiques pour éviter les expulsions forcées des PDI, quand les garanties générales en matière de sécurité de bail s'avèrent insuffisantes.

136

Quand les PDI trouvent un abri chez des familles ou des communautés d'accueil, les autorités compétentes continuent de porter la responsabilité de garantir et d'améliorer l'adéquation des solutions de logement. Elles devraient s'acquitter de cette obligation de manière à ce que les communautés d'accueil en bénéficient et de manière à éviter d'isoler les PDI. Il existe toute une gamme d'interventions possibles, allant de la fourniture de conseils techniques à des subventions en liquide ou au travers de bons pour les familles d'accueil des PDI ou pour les PDI elles-mêmes, quand elles ne sont pas abritées dans des centres collectifs ou des camps. Les administrations locales des lieux où les PDI se sont installées devraient recevoir tout le soutien et les conseils techniques nécessaires et être encouragées et autorisées à prendre des mesures pour améliorer l'adéquation des logements des PDI, en étant sensibles plus largement aux besoins de la communauté non déplacée de la région. Les interventions en matière de logement devraient tendre vers l'intégration des populations déplacées dans les communautés d'accueil, avec une modernisation des logements et des infrastructures s'appliquant à la population dans son ensemble afin d'éviter les tensions ou du ressentiment, tant par les communautés d'accueil qu'entre des groupes de bénéficiaires.

Dans les zones rurales, des matériaux de construction peuvent être fournis aux PDI dispersées pour qu'elles construisent leur propre abri sur la terre que des familles ou la communauté locale leur permettent d'occuper. Quand le fait d'accueillir les PDI a mené à une détérioration du niveau de vie local, des interventions sur le plan infrastructurel comme la modernisation des routes et des services publics, le forage de puits ou l'extension des établissements d'enseignement peuvent aider à compenser de tels problèmes. D'une manière générale, lorsque les PDI se sont installées dans des bâtiments ou des établissements qui servent des fonctions publiques importantes, comme des écoles, des mairies ou des édifices religieux, les autorités compétentes devraient essayer de fournir d'autres options d'abri local afin que de tels bâtiments puissent être rendus à leur utilisation d'origine au moins partiellement.

Dans les zones urbaines, les familles fournissant un logement aux PDI—que ce soit sur la base de liens familiaux ou de contrats de location privée—peuvent recevoir une aide pour les dépenses liées au logement telles que le paiement des factures de consommation énergétique. Autrement, il est possible d'aider les PDI en subventionnant le prix de leur location privée. Lorsque les PDI se sont « auto-installées » dans des établissements urbains informels, la possibilité de mettre ces quartiers à niveau par l'établissement et la régularisation de contrat de bail légaux, l'extension des services publics et d'assainissement et la demande de paiement d'une redevance pour leur utilisation qui soit raisonnable doit être envisagée.

ÉTUDE DE CAS

La réglementation locale des besoins des PDI en matière de logement

Le gouvernement municipal de Bossaso en Somalie du Nord a pris un certain nombre de mesures innovatrices, conjointement avec des agences locales de l'ONU et des ONG, afin de régulariser la situation des PDI vivant dans des abris et des installations et des camps informels, améliorant ainsi la sécurité et l'adéquation de leur logement.²⁹⁸

En premier lieu, le gouvernement a facilité des accords engageant tant les communautés de PDI vivant dans des installations provisoires sur une terre privée que les propriétaires de ces terres.²⁹⁹ Ces accords contiennent les conditions de base pour l'utilisation de la terre (comme le délai de préavis nécessaire pour que les PDI quittent la zone au cas où le propriétaire souhaite utiliser la terre à d'autres fins) et des directives sur des questions comme l'emplacement de points d'eau, des latrines et des installations communes, ainsi que des mesures de sécurité contre l'incendie.

En deuxième lieu, la municipalité a coopéré avec Habitat et le Conseil des Réfugiés danois dans la construction d'unités d'abri bon marché pour la réinstallation à la fois des communautés déplacées et d'autres communautés mal logées dans la municipalité. Ces unités sont réparties selon des critères développés par le Comité pour la sélection des PDI Bénéficiaires de Bossaso par le biais de contrats signés individuellement entre le Conseil municipal et des PDI.³⁰⁰ Selon les termes de ces contrats, les bénéficiaires doivent entretenir le logement qu'ils reçoivent, payer les impôts et les redevances nécessaires et ne pas l'utiliser à des fins illégales. En échange, le conseil municipal leur garantit la sécurité du bail, le droit de transmettre le logement aux personnes légalement à charge et le droit de transférer, vendre, ou hypothéquer la propriété après quinze ans d'affilée de possession légale.

137

Quand il n'existe aucune autre option, à quel endroit l'abri collectif transitoire devrait-il être situé ?

Quand ni le retour ni le logement avec des communautés d'accueil n'est possible, les PDI devraient recevoir un abri transitoire dans des installations groupées telles que des centres collectifs ou des camps. L'emplacement et la conception de ce type d'abris sont des facteurs essentiels pour garantir leur adéquation et sécurité. Au-delà des facteurs à prendre en compte concernant l'emplacement de l'abri d'urgence (voir ci-dessus), d'autres

298 Voir, de manière générale, Habitat Somalia, "Rethinking IDP Response in Protracted Crisis Situations: A Rights-Based Approach from Disaster Prevention to Durable Solutions—The Case of Bossaso-Somalia" (non daté).

299 Accord entre la municipalité de Bossaso, le propriétaire de l'installation 100 Bush, le comité des PDI du 100 Bush (projet non daté).

300 "Memorandum of Agreement between Bossaso East Resettlement Scheme Beneficiary No. and Bossaso City Council" (non daté).

considérations relatives à la durabilité devraient faire partie de la réflexion sur l'adéquation des sites pour que les PDI puissent s'y installer sur le long terme.³⁰¹ En particulier :

- Un accès sûr et durable aux ressources naturelles essentielles telles que l'eau potable, le bois de construction ou de chauffage ou le pâturage, en gardant à l'esprit les coutumes liées à la cuisine, aux moyens de subsistance et à l'alimentation des PDI concernés ;
- Les possibilités d'assainissement ;
- Les caractéristiques physiques de base telles que le drainage, la topographie, l'altitude, la végétation et les conditions climatiques ;
- La distance avec les villes locales ayant les fonctions administratives et les structures d'application des lois appropriées, ainsi qu'avec le marché de l'emploi, les établissements scolaires et de formation professionnelle et les services de santé ;
- La distance par rapport aux zones sensibles ou protégées comme les réserves naturelles et les réservoirs d'eau desservant les populations à plus large échelle et par rapport aux zones agricoles ou de pâturage dont l'utilisation est déjà étendue ;
- L'effet sur les populations locales, gardant à l'esprit la possibilité de tensions ethniques ou religieuses, la probabilité d'une compétition pour les ressources naturelles et les services publics essentiels locaux et la possibilité d'une extension des installations actuelles en réponse à un nouveau déplacement ;
- L'utilisation des terres locales et les droits fonciers, gardant à l'esprit que les propriétaires ou les utilisateurs légaux de la terre et des bâtiments réquisitionnés dans le but de fonder des installations groupées pour les PDI devraient être clairement identifiés et devraient recevoir un loyer et une juste compensation pour les pertes dans la valeur de la propriété ou son expropriation éventuelle; et
- Le potentiel pour une éventuelle modernisation, y compris la possibilité d'acquérir le titre légal sur la terre, n'importe quelle restriction à l'amélioration ou à la construction qui soit liée à l'environnement, au zonage ou autre; la proximité des réseaux des services publics (eau et électricité) et des infrastructures de transport.

Comment des installations groupées transitoires peuvent-elles être conçues pour maximiser la protection ?

Au début de la phase d'urgence, les installations groupées devraient être disposées et construites de manière à tenir compte (1) d'une vie privée minimale et des exigences en matière d'espace pour les familles, (2) des besoins de protection des PDI vulnérables, (3) de la sécurité et du libre mouvement de la population dans son ensemble et (4) des conditions culturelles ou religieuses des populations de PDI.³⁰² Le plus tôt possible dans ce processus, la conception, la disposition, la construction et l'administration de ces installations devraient être basées sur la consultation avec les PDI. Ces consultations devraient si possible non seulement tenir compte des vues des chefs de communauté traditionnels ou élus, mais aussi donner l'occasion aux groupes vulnérables ou potentiellement vulnérables de s'exprimer de manière séparée du reste de la population de PDI. L'avis des femmes notamment devraient être recherché sur tous les aspects liés aux espaces communs, aux sanitaires et à la distribution de l'aide.

La planification et la préparation ou la construction de zones d'installations groupées devraient tenir compte de la taille et la structure familiale des groupes de PDI, garantissant un espace séparé de taille appropriée pour chaque unité familiale. Dans l'espace alloué à chaque famille, des cloisons devraient permettre de séparer les personnes selon le genre ou l'âge (par exemple, les parents et les enfants) et apporter de l'intimité. De telles mesures peuvent

301 Manuel Sphère, Norme 1 relative aux abris et aux établissements : planification stratégique, p. 250.

302 Manuel Sphère, Norme 2 relative aux abris et aux établissements : planification physique, p. 255.

aussi s'avérer importantes dans la prévention de la violence liée au genre, notamment dans des situations où la séparation entre les genres est importante du point de vue culturel. Des équipements importants comme les points de distribution pour l'alimentation et d'autres aides, les points d'eau et les latrines devraient être bien éclairés la nuit et bien répartis dans la zone d'installation afin d'être à la portée de tous les résidants et accessibles en toute sécurité. Enfin, la taille de ces installations devrait être planifiée de manière à éviter la surpopulation.³⁰³

Les PDI particulièrement vulnérables, y compris les personnes souffrant d'une incapacité et les personnes âgées, devraient si possible recevoir des logements séparés qui correspondent à leurs besoins particuliers. Dans le cas des PDI vulnérables à la violence liée au genre, telles que les femmes chefs de famille ou les enfants non accompagnés, les mesures de protection devraient consister en des logements séparés, y compris les toilettes et les espaces de lavage. Pour les PDI ayant une mobilité limitée comme les personnes souffrant d'une incapacité et les personnes âgées, des mesures appropriées pourraient inclure un contrôle régulier de leur condition, des équipements séparés et un accès facilité ou prioritaire à l'aide humanitaire. Enfin, les minorités ethniques ou religieuses au sein des communautés de PDI devraient recevoir des équipements séparés selon les besoins pour qu'elles puissent pratiquer leurs traditions culturelles ou religieuses et éviter des tensions avec la communauté majoritaire.

En termes de sécurité et de liberté de mouvement pour la population vivant dans des zones d'installation groupées, d'un point de vue général, les considérations de base suivantes devraient être prises en compte en toutes circonstances :

- Il convient d'assurer la sécurité dans les camps, notamment par la surveillance, par les forces de l'ordre et par les comités de camp composées de membres des communautés déplacées. Des mécanismes appropriés pour répondre aux cas de violence et à d'autres violations des droits de l'homme dans les camps devraient être établis.
- Toute personne devrait avoir le droit de se déplacer librement à l'intérieur et hors des camps. Ce mouvement ne devrait pas être limité ou interdit à moins que cela ne soit nécessaire pour la sécurité ou la santé des résidants du camp ou celle de la population avoisinante. S'il y a des restrictions, elles ne devraient pas rester en vigueur plus longtemps que nécessaire.
- Pour maintenir à tout moment le caractère civil des camps et des zones d'installation, des mesures appropriées devraient être prises pour éviter la présence d'éléments armés non contrôlés dans ces structures. Lorsque de tels éléments sont présents dans un camp, ils devraient être séparés de la population civile. La présence d'une police d'Etat armée ou de forces de sécurité devrait être limitée au strict nécessaire pour assurer la sécurité.
- Quand la phase immédiate d'urgence arrive à son terme, les camps fondés par des forces ou des groupes armés devraient être gérés par des autorités civiles ou des organisations. Le rôle de la police et des forces de sécurité devrait se limiter au maintien de la sécurité.³⁰⁴

Les efforts en termes d'adéquation culturelle peuvent inclure l'utilisation de matériaux et de méthodes de construction traditionnels et disponibles localement pour garantir que les PDI puissent réparer ou améliorer leurs propres logements et qu'elles ne soient pas dépendantes de l'achat de matériaux de construction à l'extérieur. Une autre question importante est la disposition. Dans les cas où les communautés sont déplacées ensemble, le placement de leurs abris pour créer un espace commun fermé peut leur permettre de surveiller les enfants et les

303 Si les ressources le permettent, la zone d'installation dans son ensemble (y compris les espaces communs, les bureaux administratifs, les lieux de stockage, etc.) doit avoir une aire de 45m² par personne et l'espace résidentiel doit être d'environ 3,5 à 4,5 m² par personne. Voir "Manuel pour la protection des déplacés internes", Fiche d'action 13: Hébergement.

304 IASC, « La Protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC » (2006) points A.4.3 to A.4.6.

biens.³⁰⁵ Cette « planification de voisinage » dans un abri groupé peut augmenter la protection et la cohésion de la communauté tout en maintenant l'intimité de chaque famille.³⁰⁶

ÉTUDE DE CAS

Lignes directrices nationales concernant spécifiquement le logement des PDI

En Angola, la politique de réinstallation des PDI demande la fourniture d'abris et de logements dans des secteurs aussi proches que possible des sources de matériaux de construction locaux et le respect des coutumes de logement locales³⁰⁷. Les arbres utilisés pour la construction des abris devraient être replantés et les projets soutenus par des activités de "travail contre nourriture". La politique inclut également des directives sur les caractéristiques techniques des logements:³⁰⁸ "Les normes minimales en matière de logement à observer pour la construction d'abris dans des sites de réinstallation sont définies comme suit : les abris auront une aire totale de 30 m² divisée en 20 m² couverts, 4 m² pour la cuisine et 6 m² pour le jardin végétal ; la distance minimale entre deux abris sera de 2 mètres ; la distance minimale entre deux rangées d'abris sera de 6 mètres ; la distance minimale entre deux blocs d'abris sera de 15 mètres ; chaque bloc peut être composé de 25 abris dans des rangées de 5 pour garantir la sécurité, l'espace essentiel et la vie privée; entre deux rangées d'abris, des fossés seront ouverts pour le drainage des eaux pluviales ; une zone sera définie au-delà de 100 mètres pour être utilisée comme cimetière, conformément aux traditions d'enterrement locales ; une zone sera définie pour les réunions des communautés, conformément aux mécanismes de l'administration locale et aux traditions des communautés à réinstaller."

140

Comment l'assignation provisoire d'une propriété abandonnée devrait-elle être effectuée ?

Dans les situations de déplacements multiples et qui se chevauchent, une propriété abandonnée par certains PDI ou réfugiés peut être disponible à des endroits où d'autres PDI ont besoin d'un abri. Dans de telles circonstances, les autorités compétentes ont le devoir de protéger la propriété et les biens abandonnés contre une appropriation illégale ou le pillage et ne peuvent pas donner la permission aux PDI d'occuper un tel logement.³⁰⁹ Cependant, lorsqu'il n'existe aucune autre option d'abri appropriée, les autorités compétentes peuvent amorcer un processus d'assignation provisoire formelle de propriétés abandonnées pour répondre à une crise humanitaire immédiate.³¹⁰ Une telle assignation doit satisfaire un certain nombre de critères minimaux pour éviter de violer les droits des propriétaires déplacés et des occupants et utilisateurs légaux de ces propriétés :

- Toutes les autres options pour loger les PDI doivent avoir été explorées en profondeur et soit épuisées ou spécifiquement prises en considération et exclues parce qu'impraticables.
- Ces assignations doivent être effectuées sur la base de règlements spéciaux ayant force légale qui énoncent des critères spécifiques concernant l'éligibilité, ainsi que des procédures pour l'assignation

305 "Manuel pour la protection des déplacés internes", Fiche d'action 13: Hébergement.

306 IASC, "Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire : Centrage sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle dans les situations d'urgence »" (Genève, 2005,), p. 59.

307 Article 3(a) des règlements du gouvernement de l'Angola pour l'application des normes de réinstallation des populations déplacées de 2001.

308 Article 3(b) des règlements du gouvernement de l'Angola pour l'application des normes de réinstallation des populations déplacées de 2001.

309 Principe directeur 21.3.

310 Il va de soi que l'assignation provisoire formelle par les forces occupantes de propriétés privées abandonnées dans des territoires occupés est prohibée.

provisoire des propriétés, le règlement de leur utilisation et le retour aux propriétaires déplacés ou aux occupants et utilisateurs légaux. Ces règlements devraient assigner à des autorités publiques spécifiques la responsabilité de l'administration du processus ainsi que la responsabilité légale pour tout dégât commis sur les propriétés en question.

- Les assignations de propriété abandonnée peuvent être à durée indéterminée, sans date butoir fixe, mais devraient être explicitement provisoires, dans l'attente d'un abri plus approprié, de la cessation du besoin ou de la remise de la propriété au propriétaire déplacé ou à l'occupant ou utilisateur légal.
- L'assignation doit se produire strictement sur la base des critères spécifiques fondés sur un besoin humanitaire manifeste. S'il s'avère que les occupants d'une propriété abandonnée ont accès à une autre propriété ailleurs ou sont en position de retourner dans leur propre foyer dans la sécurité et la dignité, ils devraient immédiatement perdre tous leurs droits de continuer à occuper la propriété abandonnée.
- Avant d'emménager, les personnes auxquelles une propriété abandonnée a été allouée devraient signer une déclaration affirmant qu'elles comprennent la nature provisoire de l'assignation ainsi que leur responsabilité pour des dommages à la propriété ou aux biens s'y trouvant. Un état des lieux et des installations devrait être effectué et, chaque fois que cela est possible, les biens personnels restants devraient être sauvegardés (par exemple, en les enfermant dans une pièce séparée).
- Dans des situations de déplacement prolongé, les propriétaires déplacés ou les occupants ou utilisateurs légaux devraient recevoir un loyer fixé selon les taux en vigueur pour l'utilisation de leurs maisons comme abris humanitaires. S'ils ne peuvent pas être effectués sur le moment, les paiements de location devraient être versés sur un compte bloqué et pourront être revendiqués plus tard.
- Des procédures spécifiques pour la restitution de ces biens à leurs propriétaires déplacés ou aux occupants ou utilisateurs légaux devraient faire partie de tout règlement sur l'assignation et la gestion de propriétés abandonnées. En principe, cette restitution devrait se produire à la demande de l'ancien propriétaire, de l'occupant ou de l'utilisateur légal plutôt qu'au moment de la cessation des besoins humanitaires de l'occupant provisoire. C'est pourquoi de telles assignations ne sont qu'une solution transitoire et il convient que les PDI soient déplacées dans des types d'abri plus durables aussi rapidement que possible.

Comment l'aide au logement pendant le déplacement peut-elle être conçue de manière à faciliter les solutions durables ?

Les autorités compétentes devraient commencer à planifier aussitôt que possible la manière dont la distribution d'une aide au logement peut contribuer à la réalisation de solutions durables pour les PDI. Dans tous les cas, des réponses internes au déplacement devraient inclure des mesures permettant de garantir que les PDI qui veulent en fin de compte retourner chez elles et celles qui veulent s'installer ailleurs jouissent de l'accès égal au logement convenable. Les mesures qui peuvent être prises incluent :

- S'assurer que des mesures soient prises pour garantir les demandes de compensation des PDI —y compris la restitution et la compensation— pour la privation de leurs droits à la propriété et aux biens subis au cours du déplacement, indépendamment de leur décision de revenir ou non (voir chapitre 12).
- Les bâtiments publics utilisés comme des centres collectifs devraient (1) être remplacés par un logement plus approprié et rendus au moins partiellement à leur utilisation normale dans les cas où ils servent des fonctions publiques importantes ou (2) être modernisés afin de répondre aux exigences d'adéquation et de fournir finalement des solutions de logement permanentes.
- Dans les cas où les solutions d'abri fournies par les autorités compétentes ou les agences humanitaires se sont avérées durables, il conviendrait de les moderniser et de les régulariser et de fournir la sécurité du bail. Ces démarches peuvent faciliter la réinstallation des PDI qui choisissent de ne pas retourner chez elles. En attendant que les conditions pour le retour soient réunies, les PDI peuvent se voir accorder

un bail progressif ou des droits légaux concernant le logement qu'elles ont reçu les protégeant des expulsions forcées. Ces droits peuvent augmenter avec l'ancienneté du bail jusqu'à l'obtention de la pleine propriété.

- Dans les cas où le retour semble envisageable sur le moyen terme, l'attention doit se porter sur des méthodes de construction permettant au logement transitoire d'être à la fois approprié aux besoins des PDI pendant le déplacement et transportable afin de faciliter le retour.
- Les PDI qui se sont installées d'elles-mêmes ou qui veulent déménager de manière permanente à l'extérieur des installations pour PDI officielles devraient être consultées pour vérifier quel type d'aide serait la plus utile pour garantir un accès durable à un logement convenable.

ETUDE DE CAS

Faciliter les solutions de logement convenables pour les déplacements à long terme en attendant la possibilité de solutions durables

Bien que l'un des buts principaux de la Stratégie pour les PDI de l'État de Géorgie soit de créer les conditions pour un retour des PDI dans leurs foyers en toute sécurité et dans la dignité, elle prévoit aussi des mesures pour les aider à conserver des conditions de vie convenables pendant leur déplacement. Un certain nombre de ces mesures touchent au logement. Par exemple, le Chapitre V de la Stratégie recommande la fermeture des centres collectifs dans lesquels les PDI ont vécu dans des conditions qui ne sont pas assez convenables, de façon à favoriser des solutions de logement plus convenables :

"2.1 Une réinstallation efficace des PDI est une condition préalable pour l'amélioration de leurs conditions de vie, ainsi que pour leur intégration. L'existence d'environ 1'600 centres collectifs sur le territoire de la Géorgie, dont la plupart ne sont pas assez convenables pour y vivre, constitue non seulement une menace pour les vies et le bien-être de leurs résidents, mais gêne aussi l'avancement social et économique du pays. Résoudre le problème des centres collectifs contribuera à l'amélioration des conditions de vie des PDI et abordera les questions significatives suivantes :

- a) Les centres collectifs d'utilité publique retrouveront leur fonction initiale d'institutions sociales (les hôpitaux, les écoles, etc.) ;
- b) Les centres collectifs qui ont une valeur commerciale seront vidés pour être mis en vente sur le marché privé. Des compensations monétaires, que les PDI recevront en échange de leur départ du lieu de résidence qu'elles occupent actuellement, seront appropriées et adaptées aux prix du marché ;
- c) Les centres collectifs qui sont appropriés pour servir de logement et qui ont une importance spécifique, seront transférés aux PDI, si elles le désirent, afin de les acquérir pour leur usage privé (le prix de la privatisation devrait être décidé en fonction de la condition sociale de chaque PDI).

2.2. Les PDI seront protégées contre les expulsions arbitraires / illégales.

2.3. L'aide étatique sera fournie en se basant sur des critères de choix définis de manière stricte, selon lesquels les PDI résidant dans le secteur privé et celles vivant dans des centres collectifs recevront une aide spécifique à la mesure de leurs besoins. Les programmes mentionnés dans la liste ci-dessous prévoient l'amélioration continue et sur le long terme des conditions de vie des PDI :

- a) L'utilisation d'institutions sociales spécialisées, dans des programmes d'Etat, pour les PDI dont les capacités mentales/physiques sont limitées et qui nécessitent des soins spéciaux (différents types d'abris pour les groupes de personnes avec des besoins de santé spécifiques) ;

Faciliter les solutions de logement convenables pour les déplacements à long terme... (cont.)

- b) L'aide sociale, dans des programmes d'Etat, aux PDI âgées mais en bonne santé et aux autres PDI vulnérables (sans soutien familial, etc.), sans aucun revenu (aide non institutionnalisée pour ceux qui ne peuvent pas survivre par leurs propres moyens et n'auront pas la capacité de devenir indépendants dans le futur, bien que ne nécessitant pas de soins spéciaux) ;
- c) L'aide financière (ex. des bons ou d'autres formes d'aide) pour les PDI qui n'ont pas d'endroit pour vivre ou qui quittent des centres collectifs, afin de les soutenir pour acheter une résidence ;

2.4. Le transfert de résidences dans la propriété privée sera particulièrement encouragé, bien que cette option ne devrait pas être choisie automatiquement. La participation et la contribution des PDI dans ce processus sont une condition préalable pour l'achat d'appartements.³¹¹

Comment l'aide au logement offerte aux PDI peut-elle être améliorée au fil du temps ?

Tel que décrit dans le chapitre 4, la fourniture de biens et services humanitaires devrait être surveillée et soumise à un contrôle de qualité continu. Pour le logement, tout comme pour les autres services humanitaires, la politique sur les PDI devrait encourager l'établissement d'un processus pour traiter les plaintes sur les critères d'éligibilité pour l'aide au logement ou l'adéquation de cette dernière. Plus important encore, les PDI devraient être continuellement consultées sur l'adéquation de leur abri et logement et devraient participer à la planification de l'aide au logement tout au long de leur déplacement. Les PDI devraient aussi avoir accès à l'information et à des moyens de recours légaux qui soient efficaces et rapides dans les situations où l'inadéquation de leurs conditions de logement les met en danger ou quand elles font face à une menace d'expulsion.

143

Comment les besoins en logement des PDI devraient-ils être satisfaits dans le contexte de solutions durables ?

Quand les conditions pour parvenir à des solutions durables ont été créées et qu'il est possible pour les PDI de retourner volontairement dans leur lieu d'origine en toute sécurité et dans la dignité, l'aide au logement devrait se concentrer à la fois sur le soutien au retour et à la réinstallation, de façon à fournir des solutions de logement durables et adéquates et à empêcher les expulsions. Dans un contexte de retour, l'aide liée au logement en faveur de solutions durables peut inclure l'aide à la reconstruction de maisons endommagées ou détruites (une condition préalable pour le retour de familles individuelles) et de l'infrastructure locale, allant des écoles et des bâtiments municipaux aux routes et aux services publics de base (en soutien du plein rétablissement/retour de communautés) (sur la restitution des propriétés, voir chapitre 12).

En octroyant une telle aide, il est primordial de s'assurer que les PDI qui n'avaient pas de droit officiel sur la terre et le logement qu'elles occupaient ou utilisaient habituellement—ou qui étaient sans abri, sans terre ou squatters dans des installations informelles—bénéficient également d'aide pour trouver une solution de logement qui soit non moins favorable que celle qu'elles connaissaient avant le déplacement. En pratique, l'absence d'un titre clair de propriété peut en compliquer l'accès par des locataires revenant chez eux ou rendre difficile une aide ou un crédit à la reconstruction publique. Dans de telles situations, les autorités compétentes devraient, chaque fois que cela est possible, chercher à fournir une reconnaissance légale aux occupants installés et aux utilisateurs du logement qui ne sont pas les propriétaires de façon à ce qu'ils aient droit à une aide à la reconstruction au cas où

311 Décret No. 47 sur l'approbation de la Stratégie de l'Etat concernant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2007), chapitre 5.

ils chercheraient à rentrer. Idéalement, les autorités compétentes devraient chercher à reconstruire ou construire un logement collectif là où cela est nécessaire afin de favoriser le retour volontaire des résidents.

ETUDE DE CAS

Aide à la reconstruction pour les squatters et les locataires déplacés

En janvier 2005, le gouvernement indonésien a annoncé une directive énonçant que toutes les familles et les ménages touchés par le tremblement de terre—et le tsunami—avaient droit à une aide à la reconstruction ou à la réhabilitation et que tous les ménages éligibles recevraient gratuitement une maison simple de 36 m² ou une aide adaptée pour reconstruire leurs unités de logement partiellement détruites et réparables. Par la suite, les locataires sont également devenus éligibles pour recevoir une aide.³¹² En mars 2006, l'Agence de réhabilitation et de reconstruction d'Aceh et de Nias (BPN) a promulgué le règlement 21/2006, offrant de nouvelles “terres en propriété libre et une maison de base de 36 m²” aux personnes qui en possédaient avant le tsunami et qui en avaient besoin. Ceux qui, avant le tsunami, louaient ou squattaient leur logement et ne pouvaient plus rentrer se sont vu offrir “un paiement comptant pour une terre/logement à crédit” qui incluait 40% du coût d'une maison de base de 36 m² à Banda Aceh pour les anciens locataires et 25 % de ce coût pour les anciens squatters.³¹³

Comme abordé dans le chapitre 5, un certain nombre de PDI les plus pauvres et les plus traumatisés peuvent rester dans des abris groupés alors que la plupart des autres résidents ont trouvé des solutions durables, par le biais du retour ou de la réinstallation. Dans de tels cas, l'approche la plus réaliste consiste souvent à garantir la durabilité de l'intégration locale en s'assurant que ces PDI ont accès à des programmes locaux de protection sociale—y compris le logement social—sur une base non moins favorable que celle des résidents locaux.

144

ETUDE DE CAS

Donner aux PDI l'accès à des plans de logement social

En Serbie, la Stratégie nationale pour résoudre les problèmes des réfugiés et les personnes déplacées de 2002 veille à garantir les conditions de rapatriement pour les réfugiés et les PDI et à offrir des activités permettant de créer les conditions pour une intégration locale en recommandant le développement de logements sociaux et aussi d'habitations à un coût accessible.³¹⁴

En Colombie, le Décret 951 de 2001 a étendu sa politique sur les logements sociaux aux PDI par un système hybride de subventions, de crédits et d'épargne.³¹⁵ Les subventions sont allouées soit pour acheter des maisons neuves ou plus anciennes, soit pour améliorer l'infrastructure du logement ou pour légaliser le statut de propriété foncière d'une maison.³¹⁶

312 Florian Steinberg, “Housing Reconstruction and Rehabilitation in Aceh and Nias, Indonesia. Rebuilding Lives,” *Habitat International* 31, no. 1 (2007), p. 155.

313 Fauziyah Ainy, «Land Rights, Renters, Squatters and Barracks in Aceh,» document présenté à la réunion sur le logement, Shelter Centre, Genève, juillet 2007.

314 (www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp).

315 Ministère du développement économique, Decreto 951 de 2001: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada (Bogota, 2001).

316 Angela Maria Carvajalino Davila, “IDP's Right to Housing: How This Right Is Translated into Policy,” in: *An Exercise in World Making. Best Student Essays of 2005/06 Institute of Social Studies* (2006) (www.iss.nl/content/download/6846/63044/file/chapter6.pdf).

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 18 (2) (d) des Principes directeurs veille à ce que les PDI puissent bénéficier, au minimum, de services médicaux essentiels. Au-delà de cette garantie, le Principe 19 exige que des Etats apportent aux PDI blessés et malades des soins médicaux, ainsi que des services sociaux et psychologiques et accordent une attention particulière aux besoins sanitaires des femmes ainsi qu'à la prévention de maladies contagieuses et infectieuses.

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 assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité :
[...]
d) services médicaux [...] essentiels.
[...]

145

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, recevront, 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 auront accès à des services d'assistance psychologique et sociale.
2. Une attention particulière doit 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 doit être accordée en outre à la prévention des maladies contagieuses et infectieuses, y compris le sida, parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Autres principes pertinents : 18 (2) (a)–(c)

Bases légales :³¹⁷ Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.³¹⁸ Le droit à la santé englobe non seulement l'accès aux services médicaux appropriés, mais aussi aux «facteurs

317 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 89–91.

318 PIDESC, Article 12 ; CEDR, Article 5(e)(iv) ; CEDEF, Articles 11(1)(f) et 12 ; CDE, Article 24.

fondamentaux déterminants de la santé³¹⁹ tout comme l'accès à un approvisionnement en aliments nutritifs adéquats et sans risques (voir chapitre 7), à une eau potable et salubre et à des installations sanitaires (voir chapitre 8) et à un logement convenable (voir chapitre 9), ainsi qu'à d'autres normes relatives aux droits de l'homme, comprenant des conditions professionnelles saines (voir chapitre 13) et l'accès à l'éducation et à des informations relatives à la santé (voir chapitre 15).³²⁰ D'autres déterminants de la santé incluent les hôpitaux, les cliniques, dispensaires et autres équipements relatifs à la santé, un personnel médical et professionnel qualifié recevant un salaire décent par rapport au niveau national et des médicaments essentiels.³²¹ Les éléments indispensables au respect du droit de la santé incluent :

- **La disponibilité :** des installations, des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique doivent être disponibles en quantité suffisante, y compris tous les déterminants de la santé.³²²
- **L'accessibilité physique :** Les installations, biens et services en matière de santé, ainsi que les déterminants de la santé, doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés.³²³
- **L'accessibilité économique :** Les installations, biens et services en matière de santé doivent être d'un coût abordable pour tous. Le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que les groupes socialement défavorisés ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés.³²⁴
- **L'accessibilité de l'information :** l'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées concernant les questions de santé. Elle ne doit pas porter atteinte au droit à la confidentialité des données de santé à caractère personnel.³²⁵
- **L'acceptabilité :** Les installations, biens et services en matière de santé doivent être respectueux de l'éthique médicale (code déontologique et confidentialité) ainsi que des conditions culturelles, de genre et de vie des individus et des groupes.³²⁶
- **La qualité :** les installations, biens et services en matière de santé doivent également être scientifiquement et médicalement appropriés.³²⁷
- **La non-discrimination :** Les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles à tous, en particulier aux groupes de populations les plus vulnérables ou marginalisés.³²⁸

Dans des situations de conflit armé, la famine et la prise pour cible des denrées alimentaires, des récoltes, du bétail, des réserves d'eau potable ou des systèmes d'irrigation sont illégaux et les pouvoirs d'occupation ont la responsabilité de garantir que les denrées alimentaires et que les fournitures médicales soient disponibles aux populations locales.³²⁹ Au cours des conflits armés, les Etats doivent notamment s'acquitter de leur obligation de faire respecter le droit au meilleur état de santé physique et mental susceptible d'être atteint en apportant une assistance médicale aux blessés et aux

319 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 4.

320 DUDH, Article 25(1) ; PIDESC, Article 11(1) ; CDESC, Observation générale 14, paragraphe 11.

321 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(a).

322 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(b).

323 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(b) (ii).

324 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(b) (iii).

325 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(b) (iv).

326 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(c).

327 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(d).

328 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 12(b) (i) et 30.

329 Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Article 54 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Article 14 ; Convention (IV) de Genève, Article 55.

malades,³³⁰ en cherchant, en autorisant et en facilitant l'aide humanitaire internationale et la circulation de médicaments, ainsi qu'en assurant la sécurité des travailleurs médicaux.³³¹ La fourniture des installations de santé, des biens et des services humanitaires devrait être accordée en priorité aux personnes les plus vulnérables en cas de privation de ces éléments, y compris aux PDI dans leur ensemble et en particulier aux sous-groupes ayant des besoins spécifiques, comme les enfants, les femmes enceintes ou qui allaitent, les personnes atteintes du VIH/sida et les personnes âgées.³³²

Cadre réglementaire : Au niveau interne, le droit à la santé est reflété dans un nombre croissant de constitutions nationales et la législation nationale énonce souvent des droits de recours à des services gratuits ou subventionnés pour ceux qui n'auraient pas autrement les moyens d'y accéder. Généralement, des lois nationales réglementent aussi la prestation des services médicaux, qui englobe notamment l'autorisation de pratiquer la médecine, l'administration des hôpitaux et des cliniques, la réglementation des produits pharmaceutiques et l'assurance médicale. De telles lois devraient être passées en revue afin de s'assurer qu'elles n'aboutissent pas de facto à une discrimination contre les PDI (par exemple par des exigences administratives très formelles concernant les documents officiels à présenter pour avoir droit à un traitement). Cependant, il peut être possible dans le cadre juridique existant de fournir des services aux populations de PDI, pour autant que ces règles n'excluent pas certaines mesures telles que la reconnaissance des PDI comme étant un groupe particulièrement vulnérable nécessitant une aide spéciale (y compris des soins subventionnés), le développement de nouveaux équipements sur les sites de déplacement et la création de mécanismes de coordination pour collecter et analyser des informations sur les besoins en santé des PDI et développer des réponses appropriées. Des réglementations complémentaires peuvent s'avérer nécessaires lorsque aucune loi existante n'est formulée pour répondre aux besoins de santé dans des situations d'urgence ou dans des lieux se trouvant hors de portée des prestataires de services usuels, ou quand les dispositions existantes ne s'appliquent pas aux PDI.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Suite au déplacement, les PDI perdent généralement l'accès aux installations, aux biens et aux services de santé sur lesquels elles pouvaient précédemment compter pour les soins de santé mentaux et physiques. Le déplacement affaiblit également l'effet protecteur des réseaux sociaux et communautaires qui favorise la santé mentale et le bien-être psychosocial et mène à la détérioration de pratiquement tous les déterminants de la santé des personnes touchées, réduisant notamment leur accès à l'alimentation (voir chapitre 7), à l'eau et à l'assainissement, (voir chapitre 8) et au logement (voir chapitre 9). L'expérience du déplacement a tendance à aggraver les conditions physiques et mentales préexistantes et les privations, les blessures et le traumatisme subis pendant le déplacement peuvent provoquer de nouvelles conditions de santé, y compris des désordres liés à un stress post-traumatique (SSPT) ou d'autres problèmes de santé mentale. Les PDI sont exposées à un risque élevé d'agressions, de blessures et de violences sexuelles au cours de leur fuite et elles trouvent fréquemment refuge dans des endroits où elles sont isolées de leur famille et de leur réseau social et où elles n'ont pas accès aux soins médicaux.

Parfois, les PDI sont confrontées, sur les lieux du déplacement, à une absence de services médicaux qui soient à même d'atteindre des zones isolées non couvertes par les services de santé habituels. Les PDI font parfois également face à une réponse insuffisante pendant la phase d'urgence du déplacement, les cliniques et des hôpitaux existants se retrouvant submergés par une demande trop importante.

Dans les situations où les PDI sont déplacées à proximité d'établissements médicaux existants, elles peuvent malgré tout manquer d'accès aux soins en raison des discriminations qu'elles subissent, des craintes suscitées

330 Conventions de Genève, Article commun 3(2); Convention (IV) de Genève, Articles 16, 55 et 56 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I), Article 10 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Articles 7(2) et 8.

331 Convention (IV) de Genève, Articles 23, 50(5) et 59 ; CICR, Droit international Humanitaire coutumier, Volume I : Règles, Règles 25, 28 et 29.

332 CDESC, Observation générale 14, paragraphe 40.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

quant à la charge supplémentaire par rapport à la prestation des soins médicaux locaux et en raison d'obstacles linguistiques ou bureaucratiques. Il est fréquent que les PDI n'aient pas accès à leur documentation, ce qui complique le processus d'identification, nécessaire pour leur permettre de suivre un traitement médical (voir chapitre 11) ou réduit les possibilités de produire un dossier médical établissant les états de santé et les traitements médicaux précédents. Dans les situations où les PDI sont déplacées dans des secteurs inaccessibles au sein de centres de population existants, des cas de décès et d'infirmités susceptibles d'être évités continueront de se déclarer parmi ces personnes, à moins que des établissements médicaux de base ne soient rapidement mis sur pied pour répondre à leurs besoins élémentaires. Dans certains cas, l'absence de compréhension et de respect des traditions culturelles et religieuses des communautés déplacées dans la prestation des soins médicaux peut priver les PDI d'un accès à ces soins (par exemple, lorsque aucun médecin femme n'est présent, certaines femmes déplacées refusent de se laisser examiner).

La nature des abris et des établissements des PDI peut mettre en danger leur santé dans les cas où la haute densité de population, le manque d'intimité et l'inadéquation des structures sanitaires augmentent les risques d'agressions, de violences sexuelles et de propagation de maladies contagieuses et véhiculées par l'eau (voir chapitres 8 et 9). Les sous-groupes de PDI les plus susceptibles d'avoir besoin de soins médicaux, tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes souffrant d'une incapacité physique ou mentale et celles souffrant d'une maladie chronique ou d'un traumatisme, ou les personnes vivant avec le VIH/sida, sont exposées à des risques particuliers à cause de l'absence de ces prestations. Le manque d'accès aux services médicaux engendre également le risque que les PDI ne reçoivent pas la documentation médicale essentielle pour l'exercice de leurs droits, comme les actes de naissance pour leurs enfants nés pendant le déplacement et les actes de décès pour les parents et les conjoints décédés.

148

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes dans des situations de déplacement devraient :

1. Reconnaître le droit à la santé pour les PDI.
2. Désigner une agence ou une organisation ayant la responsabilité de fournir les services de santé essentiels aux PDI dans les cas où celles-ci ne peuvent pas bénéficier d'un accès aisé aux services disponibles pour la population dans son ensemble.
3. Rechercher et accepter l'aide de la communauté internationale si les besoins des PDI ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
4. Établir des procédures pour identifier et donner la priorité aux bénéficiaires des services de santé sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
5. Prévoir la renonciation aux exigences conventionnelles et universelles (par exemple, une documentation spécifique, des exigences de résidence et une couverture médicale) qui limitent ou excluent l'accès des PDI aux services de santé et prévoir le libre accès à ces services sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Reconnaître le droit à la santé et investir une agence gouvernementale ou une organisation comme les Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de la responsabilité de fournir les services de santé essentiels aux PDI dans les situations d'urgence ou aux endroits qui sont trop éloignés des services de santé existants pour être accessibles aux déplacés. Une telle entité devrait être également responsable de chercher le soutien de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
- Identifier et prendre en compte les traditions, les pratiques et les besoins en matière de santé des PDI pendant et avant le déplacement ;
- Consulter les PDI sur leurs besoins de santé et dans la conception des services ;
- Prévoir des services médicaux essentiels, puis entretenir et rétablir les déterminants fondamentaux pendant la phase d'urgence du déplacement ;
- Fournir aux PDI un accès physique sans danger aux établissements de santé existants pendant le déplacement dans des conditions non moins favorables que celles dont bénéficie la population non déplacée ;
- Fournir, dans la mesure du possible, des services de santé aux PDI qui n'ont pas d'accès physique sans danger aux établissements de santé existants, y compris la fourniture de services assurés par l'aide humanitaire internationale ;
- Améliorer la prestation des services médicaux apportés aux PDI de manière continue par le biais d'un contrôle et d'une évaluation (y compris les systèmes d'information de santé), de procédures de plaintes, ainsi que la consultation et la participation des PDI bénéficiaires dans la planification ;
- Garantir des services et des établissements de santé adéquats dans l'appui de solutions durables volontaires.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles dispositions institutionnelles sont nécessaires pour garantir le droit des PDI à la santé ?

Les Etats disposent généralement d'organes (par exemple, un Ministère de la Santé) qui traitent des questions de santé, qui assurent et surveillent la prestation des services de santé. Des dispositions institutionnelles spéciales peuvent s'avérer seulement nécessaires pour garantir que les services de santé essentiels soient fournis dans les situations d'urgence ou aux endroits trop éloignés des services existants pour être accessibles par les PDI, soit par des agences gouvernementales, par des organisations non gouvernementales internes telles que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, soit par la communauté internationale. De plus, des systèmes de référence devraient être établis et les PDI, ainsi que tous les acteurs humanitaires aidant les populations de PDI, devraient recevoir des informations complètes sur ce système, y compris l'emplacement des principaux établissements de santé, ainsi que celui des établissements de taille moins importante. Dans certaines situations, une coopération entre les régions ou entre le centre et les régions peut être nécessaire afin de garantir que les systèmes de référence pour les PDI fonctionnent au-delà des frontières administratives.

Quelles informations relatives aux PDI peuvent être utiles pour évaluer la meilleure manière de garantir leur droit à la santé ?

Dans le contexte des efforts déployés pour compter, localiser et évaluer les besoins des populations de PDI (voir chapitre 2, section C), les autorités compétentes devraient activement chercher et compiler des informations liées à

leur état actuel de santé et à tout problème de santé connu avant le déplacement. De telles informations incluent :

- Tout rapport épidémiologique ou dossier médical disponible concernant les PDI ou les régions où le déplacement a eu lieu, en gardant à l'esprit la nécessité de respecter la confidentialité du patient ;
- Des indicateurs de santé généraux pour les PDI, y compris les taux de morbidité et de mortalité relevés avant le déplacement, ainsi que la fréquence de toute carence nutritionnelle (voir chapitre 7) ;
- Les données sur les immunisations pratiquées avant le déplacement ;
- Les pratiques hygiéniques et la manière dont les excréments humains étaient éliminés avant le déplacement (voir chapitre 8) ;
- Les coutumes culturelles et religieuses liées à la santé pratiquées par les populations et les sous-groupes de PDI, y compris les coutumes liées aux soins préventifs traditionnels, les pratiques de guérison et les médicaments, la naissance, le traitement des morts et l'examen médical des femmes ;
- La fréquence de toutes les pratiques culturelles et religieuses ayant des conséquences négatives pour les droits de l'homme et pour la santé telles que les mutilations génitales féminines, le favoritisme dans l'alimentation et le soin des enfants de sexe masculin ou les stigmates liés à des maladies ou à des conditions médicales particulières ;
- Tous les obstacles préexistants auxquels la population de PDI ou les sous-groupes spécifiques de la population de PDI ont fait face dans l'exercice de leur droit à la santé et dans leurs stratégies d'adaptation pour les surmonter ;
- Les informations sur la nature et la fréquence des blessures ; les traumatismes physiques et mentaux, y compris les violences basées liées au genre et les états de stress post-traumatique ; et les maladies dont les PDI ont souffert au cours de leur déplacement ;
- Les installations, les biens et les services en matière de santé qui sont immédiatement accessibles aux PDI sur leur lieu de déplacement et tout obstacle (manque de capacité, langue et absence de documents) auxquels les PDI font face en voulant y accéder.

150

Chaque fois que les conditions le permettent, la planification d'équipements de santé, de biens et de services destinés aux PDI devrait être basée sur l'établissement d'un système d'information sanitaire (SIS) permettant de rassembler, d'analyser et d'utiliser les données de santé publique appropriées pour améliorer la réponse aux questions de santé des PDI de manière suivie.³³³ De telles données devraient, dans la mesure du possible, être ventilées par âge et par sexe pour garantir que les risques sanitaires qui sont spécifiquement liés au genre—et à l'âge—soient rapidement identifiés et pris en charge. En rassemblant de telles informations, les autorités compétentes doivent respecter la confidentialité des dossiers et des données médicales et ne devraient jamais divulguer d'informations sur des patients spécifiques à toute personne n'étant pas directement impliquée dans les soins du patient, sans que ce dernier n'en donne l'autorisation préalable.³³⁴

Qui devrait être impliqué dès le début dans la coordination des services de santé fournis aux PDI ?

Au niveau national, la santé devrait être une des questions centrales traitée par le mécanisme de coordination institutionnel (voir chapitre 2, section G sur la coordination générale, ainsi que chapitre 4 sur le rôle d'une telle coordination dans les contextes d'aide humanitaire). Afin de garantir que la réponse aux questions médicales des PDI est envisagée comme faisant partie intégrante de la politique de santé nationale au sens le plus large,

333 Manuel Sphère, Norme 6 relative aux systèmes et infrastructures de santé: systèmes d'information en matière de santé, p. 321.

334 Manuel Sphère, Norme 6 relative aux systèmes et infrastructures de santé: systèmes d'information en matière de santé, Note d'Orientation 3, p. 323.

le ministère traitant des questions sanitaires et médicales relatives aux PDI au niveau national devrait être directement impliqué et être responsable du traitement de cet aspect de la réponse au déplacement.³³⁵ Les interventions pour protéger le droit des PDI à la santé devraient être coordonnées étroitement avec d'autres secteurs de l'aide humanitaire et notamment ceux liés à l'alimentation (chapitre 7), à l'eau et à l'assainissement (chapitre 8) et au logement (chapitre 9), aux niveaux tant central que local. Un objectif-clé d'une telle coordination devrait être l'identification des obstacles et des lacunes juridiques et administratives. Par exemple, les autorités compétentes devraient identifier tous les protocoles de traitement nationaux pertinents pour la gestion de maladies et des blessures courantes, ainsi que les listes de médicaments essentiels ou les formulaires nationaux et les passer en revue afin de s'assurer qu'ils sont à jour et correspondent aux besoins des populations déplacées.³³⁶

La coordination avec les acteurs humanitaires internationaux est également importante en ce qui concerne le droit à la santé. Les acteurs internationaux peuvent agir en soutien aux réponses nationales avec des biens et des services de santé qui peuvent se faire rares dans des situations de déplacement, comme les médicaments, les équipements, l'expertise et un personnel médical qualifié. Dans certaines situations de déplacement, les agences humanitaires internationales ont démontré leur capacité à mettre sur pied des établissements de santé, comme des hôpitaux de terrain dont la mission est d'offrir des soins aux victimes de catastrophe. En règle générale, l'aide humanitaire internationale devrait soutenir les efforts nationaux en fournissant des biens, des services et une expertise de santé supplémentaires, plutôt que de faire double emploi en créant des établissements parallèles. Dans des situations où il n'y a aucune autre façon rentable de fournir des services de santé appropriés (comme les situations d'urgence qui surchargent les services existants, ou les cas où les PDI n'ont pas d'accès physique aux équipements de santé existants), le fait de demander et de faciliter l'installation d'hôpitaux de terrain internationaux peut constituer une partie nécessaire de la réponse nationale au déplacement.³³⁷

La fourniture de biens, de services et d'équipements médicaux implique des questions techniques, scientifiques et logistiques qui sont souvent réglementées à la fois dans le droit interne et dans les normes et les lignes directrices des meilleures pratiques internationales en matière de catastrophes humanitaires.³³⁸ Ces normes devraient être mentionnées, mais n'ont pas besoin d'être répétées dans des lois et des politiques spécifiques aux PDI, qui devraient plutôt se concentrer sur des questions de protection plus larges et qui soient liées à l'accès sans danger et non-discriminatoire aux établissements de santé. En conséquence, elles ne sont pas couvertes en détail dans ce chapitre.

Les processus pour concevoir des installations, des biens, et des services en matière de santé sont particulièrement propices à la participation des PDI. La consultation avec les communautés touchées peut aider à identifier les risques et les problèmes pour la santé, ainsi que les mécanismes d'adaptation efficaces et les stratégies adoptées pour les traiter. Par exemple, les communautés de PDI s'engagent parfois dans des techniques de prévention ou de guérison qui peuvent compléter la prestation des services médicaux formels. Encourager les PDI à conserver des pratiques de santé traditionnelles est aussi une façon d'encourager des réponses communautaires au déplacement qui peuvent contribuer au bien-être psychosocial des PDI en reconstruisant ou en reproduisant les réseaux familiaux et communautaires dont l'effet protecteur a été bouleversé par le déplacement.³³⁹ La consultation avec les PDI peut également permettre d'identifier les pratiques traditionnelles nuisibles et les besoins médicaux particuliers des groupes vulnérables au sein des populations de PDI.

335 Manuel Sphère, Norme 2 relative aux systèmes et infrastructures de santé : soutien aux systèmes nationaux et locaux de santé, p. 311.

336 Manuel Sphère, Norme 5 relative aux systèmes et infrastructures de santé : services cliniques, note d'orientation 4, p. 320.

337 Manuel Sphère, Norme 2 relative aux systèmes et infrastructures de santé : soutien aux systèmes nationaux et locaux de santé, note d'orientation 5, p. 313.

338 Voir, par exemple, Manuel Sphère, normes minimales dans le secteur des services de santé, Annexe 4 : Références, p. 361.

339 IASC, 'Directives du Comité permanent interorganisations concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence', (2007), pp. 12-13.

Idéalement, les mécanismes de participation devraient faciliter la formation de groupes ou de comités pour suivre des questions de santé spécifiques et disséminer des informations de santé publique. Ils devraient également permettre l'identification des personnes qui prennent traditionnellement soin de leur famille et du personnel médical au sein des populations de PDI. Ces personnes peuvent (au besoin) être formées et payées pour fournir les services médicaux essentiels, tels que l'aide à l'accouchement qualifiée. Une formation sur la santé préventive, y compris les bonnes pratiques d'hygiène et sanitaires, devrait être disponible à toutes les PDI, indépendamment du fait qu'elles aient déjà une formation en santé formelle ou traditionnelle. De même, les informations et la formation sur la santé sexuelle et reproductive et le planning familial devraient être mises à disposition dans le contexte des consultations sur les questions de santé. Dans des situations où les populations de PDI ont physiquement accès aux établissements et aux services de santé existants, des consultations devraient s'étendre aux communautés d'accueil et aux autres communautés vivant dans la zone du déplacement, afin d'identifier les mesures qui peuvent être prises pour s'assurer que l'accès aux soins des PDI ne surcharge pas la capacité locale ou ne crée pas de tensions.

Comment les PDI peuvent-elles recevoir des services médicaux essentiels dans la phase d'urgence du déplacement ?

Dans la phase aiguë d'urgence d'une catastrophe, quand le déplacement vient de se produire et que la situation sur le terrain reste instable, les réponses orientées sur la santé devraient se concentrer sur la nécessité fondamentale de rétablir les déterminants fondamentaux pour que les PDI puissent exercer leur droit à la santé. Dans des situations humanitaires, cela signifie la fourniture rapide de la nourriture essentielle ou des moyens pour son obtention (voir chapitre 7), l'eau potable et l'assainissement (voir chapitre 8) et un abri et un logement de base (voir chapitre 9). En garantissant l'accès humanitaire aux PDI, la stabilisation de la situation et de l'accomplissement rapide de ces besoins humanitaires de base empêcheront des excès de morbidité et de mortalité et jetteront les bases pour un retour à un certain degré de normalité par le biais d'interventions dans le domaine de la santé plus systématiques. Les services de santé devraient être assurés autant que faire se peut pendant l'étape d'urgence. S'il n'existe pas de ressources suffisantes pour traiter toutes les blessures et les maladies graves, les soins médicaux devraient être répartis sur la base d'un système de triage systématique consistant à établir des priorités entre les traitements afin que le plus grand nombre de personnes possible puisse bénéficier des meilleures prestations sanitaires.³⁴⁰

En ce qui concerne la réponse aux besoins des PDI en matière de soutien psychosocial et de santé mentale dans la phase d'urgence du déplacement, l'accent devrait être mis sur les interventions sociales qui se concentrent sur l'anxiété, le traumatisme et la déliquescence de réseaux d'appui familiaux et sociaux. En fournissant des informations aux PDI, en les encourageant à prendre part à des activités qui revêtent un intérêt commun, à maintenir les activités culturelles et religieuses qu'elles menaient avant le déplacement et à reprendre des activités éducatives et de loisirs pour les enfants et les adolescents dès que possible (voir chapitre 15 sur l'éducation).³⁴¹ Une attention spéciale devrait également être apportée aux premières étapes de la prise en charge afin d'anticiper et de répondre aux effets de la violence liée au genre afin d'empêcher l'apparition et la transmission de maladies transmissibles et de fournir des soins obstétricaux d'urgence pour les femmes enceintes. Enfin, les PDI ayant des maladies chroniques et des besoins médicaux à long terme (telles les personnes vivant avec le VIH/sida, qui ont une maladie mentale, du diabète ou une maladie cardiaque) devraient être identifiées et leur programme de médication et/ou leur traitement repris dès que possible.

340 Manuel Sphère, Norme 1 relative à la lutte contre les maladies non transmissibles : blessures, note d'orientation 2, p. 341.

341 Manuel Sphère, Norme 3 relative à la lutte contre les maladies non transmissibles : aspects mentaux et sociaux de la santé, p. 346.

Quelles questions doivent être prises en considération lors de l'administration des soins aux PDI par le biais des établissements existants ?

Une fois que la phase d'urgence du déplacement est terminée, les PDI situées près des établissements et des services médicaux existants devraient en principe pouvoir y accéder en des termes non moins favorables que la population non déplacée. L'intégration de populations de PDI dans les établissements médicaux existants permet d'éviter le risque de recours à des systèmes médicaux parallèles qui pratiquent de la discrimination envers les PDI en leur fournissant un service moins adéquat que celui mis à disposition de la communauté environnante. Au contraire, le système parallèle peut aussi créer des tensions quand par exemple, une aide internationale de haut niveau mène à des soins de meilleure qualité pour les PDI. Il existe un consensus croissant au sein de la communauté humanitaire internationale sur le fait que l'aide humanitaire devrait servir à renforcer les capacités des systèmes nationaux existants plutôt que de les supplanter.³⁴² L'intégration des populations de PDI dans des établissements de santé existants soulève un certain nombre de questions :

- **Capacité :** Quand de grands nombres de PDI sont déplacés dans des zones relativement peu peuplées, leurs besoins en matière de santé peuvent risquer de dépasser les capacités des systèmes locaux, à la fois en raison du nombre et du taux en général plus élevé de blessures et de maladies par rapport à la population non déplacée. En particulier, dans des situations où l'éventualité d'un retour rapide paraît probable, il est possible qu'un investissement dans des systèmes de santé locaux nécessaires pour intégrer entièrement les PDI ne se justifie pas et que l'aide internationale soit plus appropriée pour développer des réponses provisoires, comme des hôpitaux de terrain. Cependant, quand il n'y a aucune perspective claire de retour rapide, l'aide internationale devrait être demandée et utilisée pour créer des établissements et des services locaux en consultation à la fois avec les PDI et avec la population non déplacée locale. Les communautés de PDI peuvent contribuer directement aux efforts pour soulager la charge imposée aux établissements locaux. Elles peuvent en effet continuer de pratiquer les formes traditionnelles de prévention et de guérison et le personnel médical formé et les personnes dispensant des soins traditionnels peuvent être placés auprès de l'équipe locale des professionnels de santé.
- **Barrières linguistiques et culturelles :** l'accès des PDI aux services médicaux locaux peut être limité par l'existence des traditions culturelles et religieuses qui ne sont pas compatibles avec les pratiques de santé et médicales de la communauté d'accueil. Dans d'autres situations, il se peut que les deux communautés ne partagent pas de langue commune. Dans de telles circonstances et dans la mesure du possible, il peut être particulièrement important de recruter du personnel médical parmi la population de PDI. Un tel recrutement exigerait l'identification au sein de la population déplacée à la fois du personnel soignant traditionnel et de tout professionnel médical ou de santé, ainsi que des formations supplémentaires pour s'assurer que les protocoles de traitement nationaux sont respectés. Dans de telles circonstances, il conviendrait d'opérer une séparation entre les établissements de santé dédiés aux soins primaires et les établissements de santé dédiés aux soins cliniques ou aux malades en consultation externe pour répondre aux besoins sanitaires spécifiques de la communauté des PDI, y compris par la prestation de services dans une langue qu'elles comprennent et par une adhésion aux pratiques traditionnelles. L'intégration avec les systèmes locaux, en revanche, pourrait commencer par l'orientation des patients vers des services spécialisés, comme les procédures chirurgicales réservées aux malades hospitalisés ou les soins psychologiques ou psychiatriques spécialisés.
- **Documents :** Dans de nombreux systèmes internes, l'accès aux services de santé peut être subordonné à la présentation de documents personnels établissant l'identité des PDI et d'autres informations pertinentes telles que l'éligibilité à l'aide sociale (voir chapitre 13 sur l'emploi, les activités économiques et la sécurité sociale). Cependant, il est rare que les PDI disposent ou aient accès à ces documents. De même, des

³⁴² Manuel Sphère, Norme 2 relative aux systèmes et infrastructures de santé: soutien aux systèmes nationaux et locaux de santé, p. 311.

difficultés tant formelles que pratiques peuvent surgir dans des situations où les PDI souffrant de maladies mentales ou de maladies physiques chroniques n'ont pas d'accès au dossier médical établissant le traitement antérieur. L'absence de documents ne justifie pas le fait que les PDI n'aient pas accès au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. Dans des situations où de tels problèmes empêchent les PDI d'avoir accès aux biens, services et aux établissements médicaux, les autorités compétentes devraient appliquer les mesures décrites dans le chapitre 11 pour s'assurer que les documents nécessaires sont délivrés aux PDI par des procédures simplifiées ou que des dérogations sont accordées.

D'autres obstacles bureaucratiques pour l'exercice par les PDI de leur droit à la santé devraient également être abordés. Par exemple, il convient d'éviter que les PDI bénéficiant de services de santé doivent consulter plusieurs services pour un seul soin ou soient obligées de se présenter à de courts intervalles pour prolonger des ordonnances lorsqu'elles ont à parcourir de longues distances pour parvenir aux établissements de santé et ne peuvent se permettre le transport.

- **Accessibilité économique :** les services de santé sont coûteux, mais les PDI ont tendance à s'appauvrir avec le déplacement et elles devraient donc avoir droit à des soins gratuits ou subventionnés, notamment pendant les premières étapes du déplacement. Au cours de situations de déplacement prolongées, il peut être acceptable d'introduire ou d'augmenter les honoraires ou les co-paiements pour l'utilisation d'installations et de services de santé, ou d'exiger une contribution aux fonds de la Sécurité sociale ou la souscription à une autre forme de couverture de santé tant que cela n'impose pas de charge disproportionnée aux PDI. Toute charge de ce genre devrait être calculée sur la base du principe d'équité. Selon ce principe, le paiement pour des services de soins et les déterminants de la santé ne devraient pas représenter de charge disproportionnée pour les groupes socialement désavantagés par rapport à d'autres, qui sont plus aisés. Pour les PDI et d'autres populations marginalisées, les dépenses de la Sécurité sociale notamment ne devraient pas mettre en péril ou menacer la réalisation d'autres droits de l'homme.

ETUDE DE CAS

Fournir des services de santé pendant le déplacement

En Colombie, la Loi No 387 sur le déplacement interne stipule que "le Système général de sécurité sociale devra mettre en œuvre des mécanismes prêts à être utilisés pour que les populations touchées par le déplacement puissent avoir accès aux services médicaux, psychologiques, dentaires, chirurgicaux et autres services comme la réhabilitation et puissent se rendre à l'hôpital conformément à la Loi 100 de 1993."³⁴³

La Stratégie géorgienne d'Etat pour les PDI inclut un certain nombre de dispositions liées aux soins pour les PDI :

"Chapitre III

2.2. Intégration de la population déplacée

2.2.1. Il est nécessaire de créer, ou de supprimer les obstacles, pour que les PDI jouissent de conditions légales, politiques, socio-économiques et de conditions de vie comme les autres citoyens de la Géorgie. Il devrait être souligné que du point de vue légal, les PDI ont les mêmes droits que les autres citoyens de la Géorgie. Malgré cela, cependant, elles ne sont pas entièrement intégrées dans la société :
[...];

343 Loi n°387 (1997), Article 19 (4).

Fournir des services de santé pendant le déplacement (cont.)

b) Les PDI ont le droit bénéficiaire sur une base égale des programmes de [...] soins [...] établis par l'Etat et par d'autres, que le gouvernement de Géorgie ou que le secteur non gouvernemental offre à tout citoyen de la Géorgie ;

Chapitre V

2. Amélioration des conditions de vie pour les PDI

[...]

2.3. l'aide d'état fournie sera basée sur des critères de choix strictement définis, selon lesquels les PDI résidant dans le secteur privé et celles vivant dans les centres collectifs recevront une aide spécifique adaptée à leurs besoins. Les programmes mentionnés ci-dessous prévoient l'amélioration stable et à long terme des conditions de vie des PDI :

a) L'utilisation d'institutions sociales spécialisées, dans des programmes d'Etat, pour les PDI ayant des capacités mentales/physiques limitées et qui ont besoin de soins spéciaux (différents types d'abris pour les groupes de personnes ayant des besoins de santé spécifiques);

3. Amélioration des conditions socio-économiques des PDI

3.1. L'amélioration des conditions de vie des PDI dépend de l'accès aux services sociaux adéquats, tout d'abord dans les domaines liés à la santé et à l'éducation. Pour atteindre ces buts, la stratégie d'Etat prévoit la mise en œuvre des activités suivantes :

a) Il est nécessaire de conduire une étude sur l'état de santé et la morbidité des PDI. Il conviendrait de porter une attention spéciale à la recherche de la fréquence des maladies dont le risque est probablement élevé parmi les PDI. Il est recommandé d'élaborer des programmes d'aide/de réadaptation médicale et psychosociale pour les PDI ;³⁴⁴

Comment des soins médicaux devraient-ils être apportés aux PDI qui n'ont pas d'accès physique aux établissements existants ?

Dans les cas où les PDI ne sont pas situées à une distance sûre des services et des établissements existants et qu'il serait risqué ou inopportun pour elles de se relocaliser, il convient de faire appel à l'aide humanitaire internationale et de faciliter celle-ci, chaque fois que cela est possible, afin de satisfaire leurs besoins de santé. Dans les situations où les PDI sont géographiquement concentrées ou vivent dans des abris collectifs, il peut être nécessaire et plus rentable de mettre sur pied des hôpitaux de terrain destinés à répondre à leurs besoins. Dans des situations où les PDI sont plus dispersées, il peut être nécessaire de songer à recourir à des dispensaires mobiles.³⁴⁵ Chaque fois que cela est possible, ce type de service de santé devrait chercher à encourager le maintien de la médecine préventive traditionnelle et des techniques de guérison et soutenir l'activité constante du personnel soignant et des professionnels médicaux traditionnels au sein de la communauté déplacée.

Comment les services de santé pour les PDI peuvent-ils être améliorés au fil du temps ?

Comme il est mentionné dans le chapitre 4, la fourniture de biens et de services humanitaires devrait être surveillée et soumise à un contrôle de qualité continu. Comme il est expliqué ci-dessus, l'établissement d'un système d'information sanitaire opérationnel (SIS) permet une identification rapide des problèmes et risques,

344 Décret No. 47 du gouvernement de Géorgie sur l'approbation de la Stratégie d'Etat pour les Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays— les persécutés (2007).

345 Normes Sphère, Norme 4 relative aux systèmes et infrastructures de santé: soins de santé primaires, Note d'orientation 2, p. 316.

contribuant ainsi à une amélioration constante des services de santé. Dans le domaine de la santé, tout comme pour d'autres biens humanitaires, la politique sur les PDI devrait encourager l'établissement de procédures de plaintes qui répondent aux préoccupations des individus concernant les critères d'éligibilité ou l'adéquation des services. Les PDI devraient être continuellement consultées sur l'adéquation des réponses concernant la santé et devraient participer tout au long du processus à la planification de ces services et établissements.

Comment le droit à la santé devrait-il être réalisé dans le contexte de solutions durables ?

Dans les situations de solutions durables, les décisions des PDI concernant leur éventuel retour chez elles ou leur installation ailleurs sont significatives pour déterminer quel type de mesures sera nécessaire pour sauvegarder leurs droits à la santé. Dans le cas des PDI qui ne veulent pas retourner chez elles, le but devrait être de donner accès aux établissements et aux services de santé existants dans les lieux d'intégration locaux ou de réinstallation. Pour les PDI qui n'ont pas atteint l'autosuffisance économique, cela signifiera dans la pratique qu'elles devraient avoir le droit de bénéficier, sur une base égale, de mesures prises par l'Etat pour respecter le principe d'équité dans l'évaluation des services de santé pour tous les groupes socialement désavantagés. A un moment donné, il peut être exigé des PDI intégrées qui peuvent se le permettre qu'elles paient des honoraires réguliers ainsi que des cotisations à la Sécurité sociale ou à des assurances appropriées.

Dans le cas de retour dans leur foyer ou lieu de résidence antérieur au déplacement, les PDI devraient recevoir une aide à la réintégration, y compris des mesures pour garantir leur droit de la santé. Lorsque cela est approprié, les autorités compétentes devraient faciliter la reconstruction des infrastructures de santé et médicales et s'assurer que les professionnels de la santé de retour chez eux sont encouragés à fournir leurs services. Dans les cas où le retour a lieu dans des zones où il existait des services et des équipements de santé inadéquats avant le déplacement, des mesures devraient être prises en consultation avec la population locale pour garantir le niveau de santé mentale et physique le plus élevé susceptible d'être atteint dès que les ressources le permettent. Au bout du compte, les personnes retournant chez elles devraient aussi être intégrées dans des systèmes de services de santé généraux, avec les mêmes obligations de payer des honoraires accessibles que la population non déplacée (et la même éligibilité pour des honoraires équitables pour les personnes vulnérables).

ÉTUDE DE CAS

Fournir des services de santé dans les zones de retour en Angola

En 2001 le Conseil de Ministres de l'Angola a adopté un décret incluant des mesures spécifiques pour soutenir la fourniture de Sécurité sociale aux PDI dans le contexte de solutions durables :

“Article 7 (Réadaptation d'infrastructure)

Les agences de l'ONU aideront les Gouvernements Provinciaux et d'autres associés dans la réhabilitation des postes de santé et des centres médico-sociaux ainsi que des écoles dans les sites de retour et de réinstallation.

Article 8 (Aide sociale)

1. Les secteurs du Gouvernement appropriés soutiendront la santé [...] sur les sites de réinstallation et de retour et s'assureront que des médicaments essentiels [...] sont fournis, sans préjudice aux dispositions d'autres articles ci-inclus.
2. [...]
3. Des organisations humanitaires seront invitées à soutenir les Gouvernements Provinciaux dans la fourniture de médicaments essentiels.”³⁴⁶

³⁴⁶ Angola, Conseil des ministres, Décret No. 1/01 (5 Janvier 2001).

La reconnaissance, la délivrance et le remplacement des documents

A. INTRODUCTION

Objectif : La signification pratique du Principe 20 des Principes directeurs est de s'assurer que l'absence des documents nécessaires ou l'impossibilité de remplacer les documents perdus n'empêche pas les PDI d'exercer leurs droits. Lorsque la documentation personnelle est une condition préalable pour l'exercice de droits fondamentaux, les Etats devraient faire en sorte que les PDI aient accès à ces documents de manière efficace.

Principe 20

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

157

Bases légales :³⁴⁷ Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.³⁴⁸ Ce droit n'est sujet à aucune exception ni n'autorise aucune dérogation en temps de crise.³⁴⁹ Il doit être respecté sans distinction aucune,³⁵⁰ y compris celle basée sur le déplacement interne. Conformément à ce principe, les Etats devraient prendre des mesures de discrimination positive pour faire en sorte que les PDI disposent des documents nécessaires pour pouvoir établir leur identité et jouir de leurs droits de l'homme et de droits légaux sur la même base que les autres citoyens. Les femmes et les hommes devraient jouir des mêmes droits pour obtenir les documents nécessaires et se les faire délivrer en leur nom propre. Toute personne a le droit à être enregistrée et à recevoir un nom immédiatement après la naissance³⁵¹ et les Etats ont l'obligation de fournir une aide immédiate en vue du rétablissement de l'identité de tout enfant illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux³⁵². Les mariages doivent aussi être enregistrés pour garantir le respect de l'égalité des

347 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 92–95.

348 DUDH, Article 6 ; PIDCP, Article 16.

349 PIDCP, Article 4(2).

350 UDHR, Article 2 ; PIDCP, Article 2(1).

351 PIDCP, Article 24(2). Voir également Convention (IV) de Genève, Article 50(2) La puissance occupante prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'identification des enfants et l'enregistrement de leur filiation.

352 CDE, Article 8(2). Voir également "Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international", Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 41/85 du 3 décembre 1986, (http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/27_fr.htm).

droits entre les deux parties.³⁵³ Les Etats ont l'obligation spécifique de s'assurer que les groupes vulnérables tels que les réfugiés et les civils internés dans des territoires occupés reçoivent les documents de base.³⁵⁴

Cadre réglementaire : Au niveau interne, l'obligation de produire des documents apparaît dans de nombreuses lois. Or, les PDI sont souvent dans l'incapacité de produire ces documents parce qu'elles ont dû les laisser lorsqu'elles se sont enfuies ou les ont perdus au cours de leur fuite. Les problèmes les plus courants surgissent lorsqu'il s'agit de demander des cartes d'identité ou des documents de voyage, de recevoir des soins médicaux ou des prestations sociales, d'inscrire ses enfants dans un nouveau district scolaire, de se faire inscrire pour voter et de recevoir une pension ou d'autres droits acquis. Dans de tels cas, répondre aux besoins des PDI peut exiger tant la révision de différents secteurs de la législation pour s'assurer qu'ils n'imposent pas de conditions déraisonnables aux PDI que l'introduction de politiques ou de mesures légales qui prévoient la réémission simplifiée de documents et la reconnaissance du statut de PDI comme un moyen alternatif d'accéder à des droits ou à des prestations. Bien que les lois et les politiques sur le déplacement interne doivent confirmer les droits des PDI à des documents personnels, il est probable que la pleine mise en œuvre de ces droits requière l'amendement de lois ou des interprétations de lois existantes tenant compte de mesures provisoires pour faciliter l'émission et la reconnaissance de documents à la lumière de la situation particulière des PDI.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Au cours du déplacement, les PDI perdent fréquemment leurs pièces d'identité personnelles ou les laissent derrière elles et ne peuvent plus avoir accès aux endroits où elles les ont laissées ou aux autorités qui pourraient les délivrer. Un conflit armé ou une catastrophe naturelle peut aussi mener à la destruction de dossiers et d'archives officielles. Des difficultés particulières peuvent se poser pour les sous-groupes de PDI, comme les femmes, les minorités ou des communautés indigènes, dont le statut civil ou les droits n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement aussi complet que ceux des autres citoyens, même avant le déplacement. Pour des raisons pratiques, il est fréquemment exigé des individus qu'ils établissent leur identité ou leur statut juridique comme condition préalable pour exercer ou obtenir des droits. Cependant, parce que les PDI n'ont souvent plus accès à ces documents, l'application de telles conditions dans des situations de déplacement interne peut restreindre arbitrairement leurs droits. Les réponses à de tels problèmes peuvent aller de l'émission simplifiée de documents légaux à la fourniture de documents provisoires officiellement reconnus pour les PDI, qui établissent leur identité et leur donnent accès à des droits et des prestations. L'émission de ces «cartes de PDI» peut entraîner des risques, y compris l'exclusion de certaines PDI par des conditions d'éligibilité excessivement restreintes et des problèmes relatifs à l'accessibilité et à la confidentialité ou encore des réactions discriminatoires de la part des fonctionnaires et de la population non déplacée. Dans des situations de conflit armé ou d'autres situations de violence si la carte de PDI fournit des informations sur le contexte ethnique ou religieux de l'individu concerné elle peut mettre leur vie en danger. Enfin, les questions de documents peuvent compliquer des solutions durables au déplacement, notamment quand les PDI ne sont pas en mesure de produire les documents justifiant leurs qualifications, leurs droits et leurs avoirs.

353 CEDEF, Article 19(2). Voir également Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages (1964).

354 Voir Convention relative au statut des réfugiés, Articles 12(2) : les droits "précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel, et notamment ceux qui résultent du mariage, seront respectés par tout Etat contractant ; Article 25(2)-(3) : Les autorités "délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire," et "feront foi jusqu'à preuve du contraire" ; et les Articles 27 et 28 qui se rapportent à la condition consistant à délivrer des papiers d'identité et des titres de voyages aux réfugiés qui ne possèdent pas de document de voyage valable ; Convention (IV) de Genève, Article 97(6) : Quand les civils sont internés par les forces occupantes, "les documents de famille et les pièces d'identité dont les internés sont porteurs ne pourront leur être retirés que contre reçu. A aucun moment, les internés ne devront être sans pièce d'identité. S'ils n'en possèdent pas, ils recevront des pièces spéciales qui seront établies par les autorités détentrices et qui leur tiendront lieu de pièces d'identité jusqu'à la fin de l'internement."

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Établir des mécanismes institutionnels pour délivrer ou rééditer les documents essentiels aux PDI par des procédures simplifiées, y compris l'utilisation de rapports officiels et la reconnaissance d'autres moyens de preuve alternatives dont les PDI disposent.
2. Faire en sorte, lorsque cela est adéquat et nécessaire, que la délivrance de cartes de PDI à des fins d'identification et d'accès à une aide spécifique soit effectuée par un processus rapide et accessible.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur personnalité juridique et exercer d'autres droits qui dépendent des documents, les lois et les politiques internes devraient :

- Identifier et, au besoin, modifier les exigences administratives relatives aux documents dans la législation interne relative à l'exercice des droits des PDI ;
- Garantir la délivrance ou la réémission de documentation aux PDI par des procédures simplifiées, y compris par l'utilisation de rapports officiels et la reconnaissance d'autres moyens de preuve dont les PDI disposent ;
- S'assurer que les procédures administratives pour l'émission simplifiée de documents sont accessibles, d'un coût abordable, rapides et transparentes et ouvertes aux réclamations et plaintes;
- Définir des mesures pour garantir que l'intégrité des données personnelles des PDI est protégée ;
- Garantir l'accès aux documents personnels et aux processus d'émission dans le contexte de solutions durables.

159

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Comment les autorités compétentes devraient-elles vérifier quels documents sont disponibles pour les PDI ?

Dans les cas d'évacuations précipitées ou de fuite en plein conflit armé, les PDI doivent souvent laisser derrière elles tout ou partie de leurs documents personnels. Sauf dans les cas d'évacuations planifiées avec un préavis et une préparation soignée, les autorités devraient prévoir que les PDI auront à peine plus de documents personnels sur elles que ceux qu'elles ont été capables de prendre au moment de sortir de leur maison. Parfois, les PDI perdent leurs documents pendant leur fuite ou ces derniers leur sont pris de force, à l'occasion de contrôles officiels ou officieux. En cherchant à établir l'identité des PDI ou leur éligibilité pour des programmes d'aide, les autorités compétentes peuvent leur demander de produire n'importe quel document qu'elles ont réussi à emporter, y compris une preuve informelle (par exemple, des factures d'électricité) établissant des informations appropriées sur elles (telles que leur adresse avant leur déplacement). Elles peuvent aussi leur demander de leur fournir d'autres informations appropriées et relevant de leur connaissance ou apporter leur témoignage quant à l'identité ou au statut juridique d'autres PDI. Cependant, il ne peut être demandé ou exigé des PDI qu'elles retournent dans des zones qui ne satisfont pas encore les conditions de sécurité et de dignité, ou lorsque le voyage en question entraînerait un coût ou un effort significatif, dans le seul but de récupérer des documents personnels.

Néanmoins, il peut y avoir des moyens pour les PDI de disposer d'un accès efficace à tout ou partie de leurs documents. Dans certains cas, les informations sur le statut juridique des PDI et sur leur droit relatif à diverses formes de documents peuvent être disponibles dans des bases de données ou des bureaux d'état civil autres que ceux qui sont situés dans leur lieu d'origine. Ceux-ci peuvent être accessibles aux autorités compétentes où les PDI sont déplacés. Même quand de telles informations ne sont pas formellement appropriées à l'émission des types spécifiques de documents pour les PDI, elles devraient être identifiées et compilées si elles peuvent aider à établir ou confirmer l'identité des PDI ou leur statut juridique, comme cela peut être utile pour une future délivrance simplifiée ou des programmes de réémission (voir ci-dessous). Enfin, dans les cas de conflit armé, les autorités devraient essayer de négocier l'accès aux dossiers ou aux bases de données documentaires tenues par les parties adverses.

Les autorités compétentes devraient chercher à identifier tous les groupes qui n'avaient pas ou ne bénéficiaient que d'un accès limité à des documents formels même avant leur déplacement. Par exemple, certains groupes minoritaires, pour des raisons diverses, peuvent avoir eu moins d'interaction avec les autorités publiques que d'autres populations déplacées. Les groupes indigènes et tribaux représentent un cas spécial étant donné qu'ils ont souvent leurs propres institutions et règles traditionnelles et peuvent avoir activement évité tout contact avec la bureaucratie étatique. Quelles que soient les raisons pour lesquelles de tels groupes étaient antérieurement dépourvus de documents personnels, des mesures doivent être prises pour s'assurer qu'ils ne sont pas, de ce fait, doublement désavantagés pendant le déplacement. Dans le cas de groupes indigènes et tribaux, de telles mesures devraient faire l'objet d'une élaboration soignée afin de compléter plutôt que de remplacer les règles et institutions coutumières chaque fois que possible.

ETUDE DE CAS

La facilitation de l'enregistrement civil pour les groupes de PDI qui ne disposaient que d'un accès limité à la documentation avant le déplacement

Depuis le bombardement de l'OTAN en 1999, le déplacement interne pour la communauté Rom au Kosovo a été accentué par le manque d'accès à des documents personnels, un état de fait qui était répandu même avant le déplacement. En mai 2006, les Institutions provisoires d'auto-gouvernement ont cherché à traiter le problème par un document de politique émis par le cabinet du Premier ministre facilitant l'enregistrement civil et la délivrance de documents pour les groupes de Rom présents au Kosovo :

“3.c Compte tenu du retard par rapport aux demandes de documents d'enregistrement civil, les municipalités ont reçu pour instruction de faire en sorte que les demandes d'enregistrement en attente pour les Rom, les Ashkalis et les Egyptiens soient complétées dans les six mois à venir. Aucune pénalité de retard pour ces services administratifs ne s'appliquera à ces groupes.”³⁵⁵

Cette recommandation a apporté une orientation et un cadre général de politique au sein desquels les autorités pouvaient agir.³⁵⁶ Il a également été demandé aux fonctionnaires de faire preuve de souplesse en ce qui concerne les preuves d'identité et d'état civil qui leur sont fournies. Dans le même temps, le UNHCR a amorcé une campagne d'enregistrement civil visant la communauté Rom au travers de la production et de la dissémination de matériel d'information et d'annonces dans les médias. Une aide juridique a également été offerte comme faisant partie de la campagne, sous la forme d'équipes mobiles pour garantir un meilleur accès aux communautés marginalisées.

355 “Recommendations to Updating Return Policies and Procedures” (PISG, 21 avril 2006), dans le “Revised Manual for Sustainable Return,” UNMIK/PISG (juillet 2006), annexe I, p. 45.

356 OSCE/MINUK, “Civil Registration of Persons Belonging to the Roma, Ashkali and Egyptian Communities: Finding of a Monitoring Exercise” (26 juin 2007), p. 15

Il est probable que des problèmes semblables surgissent dans des systèmes légaux où les femmes ne se voient pas automatiquement délivrer de papiers d'identité en leur nom propre, mais où, au lieu de cela, ces dernières sont enregistrées comme des personnes à charge de leurs maris ou d'autres parents masculins. En cas de décès de parents masculins ou de séparation familiale, ce qui arrive souvent dans les situations de déplacement, ces femmes risquent de perdre leur statut juridique et peuvent se voir refuser le droit d'hériter de la terre tenue en commun avec leur conjoint.³⁵⁷ Dans tous les cas où les femmes ou d'autres groupes pouvant subir un déplacement n'ont pas reçu une pièce d'identité en leur nom propre par tradition, que ce soit par la loi ou la pratique, des mesures devraient instamment être prises pour s'assurer que toute barrière juridique ou pratique soit levée.

Dans tous les cas—mais particulièrement dans ceux où les PDI avaient peu de documents formels avant le déplacement—une autre source importante d'information est la connaissance locale. Comme il est mentionné ci-dessous, les déclarations faites par des témoins concernant l'identité, l'âge et le statut juridique des demandeurs de documents peuvent être d'autres moyens de preuve importants dans les programmes de (ré)émission simplifiée, voire lors de l'enregistrement systématique des PDI. De même, encourager les individus à décrire la propriété qu'ils ont abandonnée ou demander aux communautés d'indiquer sur une carte les terres généralement possédées peut représenter une forme de substitution ou permettre de compléter les actes de propriété formels ou les droits de bail, ce qui augmentera fortement les chances d'une issue positive aux futures réclamations et plaintes concernant ces propriétés. Lorsqu'il est possible de prévoir quelles informations pourraient être utiles, elles devraient être enregistrées sous forme de témoignage sous serment le plus tôt possible, avant la dispersion ou la mort des personnes présentes au moment du déplacement.

ÉTUDE DE CAS

L'utilisation d'un formulaire standardisé pour enregistrer les biens que les PDI ont laissés derrière elles

Un "Formulaire d'information pour la propriété des personnes déplacées à l'intérieur du pays" conçu par le Ministère du Déplacement et des Migrations en Irak saisit les informations suivantes :³⁵⁸

- le nom, l'adresse actuelle et le numéro de téléphone, ainsi que les copies de tous les documents officiels relatifs au propriétaire ou à ses héritiers
- l'adresse de la propriété abandonnée
- la description de la propriété abandonnée (basée sur une liste de contrôle incluant les maisons, les appartements et divers types de propriétés commerciales et agricoles)
- une déclaration précisant si la propriété a été prise par la menace ou la violence
- les copies de tous les documents disponibles liés à la propriété abandonnée.

Il est exigé de la personne qui remplit le formulaire qu'elle fournisse son nom, le numéro de sa carte d'identité et son adresse légale en confirmant la véracité des informations soumises et en s'engageant à subir les conséquences légales qui pourraient découler de toute information s'avérant erronée.

357 UN Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, "Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries, Expert Group Meeting Report," UN Doc. EGM/ELEC/2004 (20 février 2004).

358 Republic of Iraq, Ministry of Displacement and Migration, "Information Form for Property of the Internally Displaced" (www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/~/_/media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Iraq_PropertyForm.pdf).

Comment les autorités compétentes devraient-elles vérifier les besoins en documents des PDI ?

Dans les cas où une révision des lois semble nécessaire et où les ressources existent pour l'effectuer, les autorités compétentes devraient envisager de passer en revue la législation interne spécifique concernant l'exercice des droits fondamentaux des PDI et leurs droits de propriété et identifier les documents officiellement exigés pour chacun de ces droits. Ce processus devrait être entrepris en consultation avec les PDI et en particulier avec les sous-groupes vulnérables et marginalisés. Il conviendrait de prendre note des conditions requises, non seulement pour remplacer les documents perdus, mais également pour délivrer des papiers pour la première fois, dans les cas des groupes de PDI qui n'ont pas précédemment eu le plein accès aux documents ou des individus atteignant la majorité pour demander ces documents pendant leur déplacement.

De telles exigences légales peuvent inclure les conditions nécessaires pour :

- enregistrer la résidence locale;
- se faire délivrer ou réémettre une pièce d'identité ;
- voyager à l'intérieur du pays ou à l'étranger ;
- confirmer son statut matrimonial et établir un lien de parenté ou de garde d'enfants ;
- s'inscrire pour recevoir une aide sociale, une aide au logement ou d'autres prestations ;
- être couvert par une assurance maladie et recevoir un traitement médical ;
- travailler et obtenir la reconnaissance des compétences ou des qualifications professionnelles;
- recevoir des pensions ou d'autres droits acquis ;
- s'inscrire pour voter et se présenter à des élections ;
- s'inscrire dans des institutions éducatives primaires et secondaires;
- confirmer des droits à la propriété et aux avoirs existants, y compris l'utilisation ou des droits d'accès à une maison ou à une terre.

162

Les autorités compétentes doivent dans tous les cas rendre l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès effectif et délivrer des certificats en conséquence (voir chapitre 6).

Comment les documents devraient-ils être délivrés ou réémis aux PDI qui n'y ont pas accès ?

Quand les PDI n'ont pas accès aux documents nécessaires à l'exercice de leurs droits, les autorités compétentes devraient envisager de lancer des programmes de délivrance simplifiée. En principe, les PDI ont le droit de se faire délivrer ou remplacer leurs documents comme tout autre citoyen. Pour donner effet à ce droit, les lois et les politiques relatives aux PDI devraient prendre en compte les situations spécifiques des déplacés, y compris la perte des documents et le manque d'accès aux dossiers dans leur lieu d'origine.

Les programmes de délivrance simplifiée des documents reposent sur des techniques spécifiques pour obtenir et reconnaître les moyens de preuve non conventionnels établissant l'identité et le statut juridique des PDI qui ont déposé une demande. Ils devraient aussi se baser sur des procédures qui n'imposent pas de coûts arbitraires, de retard ou de contraintes administratives sur les demandeurs en situation de déplacement. Dans la plupart des cas, ces procédures seront utilisées pour permettre la délivrance de types spécifiques de documents standards dont les PDI ont besoin pour exercer leurs droits (cartes d'identité, passeports et formulaires d'inscription pour l'exercice du droit de vote).

Les documents délivrés au cours de ce traitement simplifié peuvent être de nature provisoire, dans l'attente d'être remplacés par des documents permanents quand les demandeurs sont en position de fournir tous les justificatifs

qui sont légalement requis en temps normal. Dans certaines situations, ces documents pourraient prendre la forme de cartes de PDI délivrées pour remplacer provisoirement d'autres documents ou pour répondre à des besoins urgents. Cependant, il faudrait prendre soin d'éviter de créer un nouveau statut juridique de PDI par de tels moyens (voir chapitre 1, section B). Les PDI devraient avoir la possibilité de jouir du plein accès à leurs droits en utilisant ces documents provisoires pour toute la période pendant laquelle elles sont déplacées. Toute réglementation autorisant les documents provisoires devrait inclure des procédures spécifiques pour rendre ces documents permanents une fois que les conditions ont été créées.

Les autorités compétentes peuvent-elles avoir accès aux rapports et aux données officiels et les utiliser pour vérifier l'identité et le statut juridique des PDI auxquelles il manque des documents ?

Un moyen important pour les autorités compétentes de protéger les droits des PDI auxquelles il manque des documents est de les aider activement dans la recherche de données disponibles antérieures au déplacement pouvant appuyer leurs affirmations quant à la citoyenneté, l'âge, la situation de famille et l'ancien lieu de résidence. Des sources appropriées peuvent inclure des informations de recensement ou des rapports d'enregistrement civil. De plus, les données postérieures au déplacement provenant des ministères de la protection sociale et des agences de gestion des camps peuvent être utilisées pour valider des demandes d'identité et de citoyenneté. Cependant, lorsque de telles données ne sont pas suffisamment fiables à elles seules ou sont indisponibles aux autorités compétentes, de nouvelles mesures peuvent s'avérer nécessaires.

ETUDE DE CAS

163

La facilitation internationale des demandes de document par les PDI de Bosnie-Herzégovine

Pendant les élections de 1996 et 1997 en Bosnie-Herzégovine, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'OSCE) a établi des procédures permettant aux personnes auxquelles il manquait certains documents d'adresser une demande aux autorités de leur municipalité d'origine pour obtenir une preuve documentaire de leur éligibilité en tant qu'électeur. Une Sous-commission de vérification de citoyenneté a été mise sur pied afin d'aider ceux qui n'étaient pas inscrits dans le recensement de 1991 et étaient dans l'incapacité de fournir des documents tels que des certificats de citoyenneté ou des reçus des autorités municipales. Compte tenu du fait que les questions de sécurité ont empêché de nombreux PDI de retourner physiquement dans leur ancienne municipalité pour demander des documents de remplacement, les procédures ont intégré un bureau de facilitation de demandes de documents au niveau international :

“Dans le cas où un individu rencontre des difficultés pour obtenir un reçu d'une municipalité, un représentant de l'OSCE dispose de l'autorité suffisante pour faire la demande écrite à la place de l'individu. Dans ces cas, dans les cinq jours suivant la demande, soit la municipalité produira un reçu, soit elle fournira une explication écrite et détaillée des raisons pour lesquelles le reçu ne peut pas être produit.”³⁵⁹

En pratique, un nombre plus élevé de PDI que prévu a déposé une demande d'aide en vertu de cette règle. L'expérience de l'OSCE démontre ainsi l'importance de s'assurer que le financement, les ressources et le personnel adéquats soient mis à disposition pour appuyer des mesures nouvelles ou provisoires pour aider des électeurs déplacés.

359 Article 17.1 des Règles et réglementations.

Est-il possible d'utiliser d'autres moyens de preuve pour vérifier l'identité et le statut juridique des PDI auxquelles il manque des documents ?

Dans les cas où les autorités compétentes sont dans l'impossibilité d'accéder aux données permettant de vérifier l'identité et l'éligibilité des PDI au statut d'électeurs, une autre approche consiste à utiliser une autre preuve attestant l'identité ou l'ancienne résidence, comme des contrats de location, des factures de consommation, des extraits de répertoires téléphoniques, des cartes d'étudiant, par exemple. Un équilibre devrait être trouvé entre le besoin d'obtenir une certitude juridique, le risque d'abus et le droit des PDI de recevoir les documents nécessaires. Les lois et les politiques sur les PDI devraient donner des directives quant aux éléments considérés comme étant suffisamment fiables pour remplacer une preuve formelle et être acceptés par des institutions ayant la charge de traiter des demandes de documents.

ETUDE DE CAS

L'autorisation d'accepter d'autres preuves permettant de valider les demandes de compensation des PDI

En Turquie, la loi No 5233 de 2004 sur la Compensation pour des pertes résultant d'actes terroristes et des mesures prises contre le terrorisme fournit une compensation aux PDI qui n'ont pu accéder à leur propriété lors de leur déplacement, parmi d'autres pertes. En instaurant cette loi, le gouvernement de Turquie a publié en 2005 un règlement qui autorise les commissions chargées de la mise en œuvre de cette loi à chercher et accepter tout moyen de preuve lié aux revendications qui pourrait être approprié :

“Le demandeur présentera toute information et tout document qui explique comment l'incident s'est produit et qui pourrait être pris en considération lors de la détermination et l'évaluation de la perte à la Commission en même temps que sa requête. La Commission peut également réclamer aux autorités juridiques, administratives et militaires toute information et tout document pouvant être pris en compte dans la détermination et l'évaluation de la perte, si cela est jugé nécessaire.”³⁶⁰

Un important moyen de preuve informel est l'utilisation de la “documentation sociale,” une procédure par laquelle les demandeurs de documents (et leurs témoins) sont autorisés à certifier leur identité, leur résidence et leur citoyenneté devant une autorité légale reconnue ou un chef tribal ou d'un village.³⁶¹ La reconnaissance de ce type de preuve exige normalement l'adoption de règles créant une exception restrictive aux procédures ordinaires d'application. Se baser sur des preuves alternatives, et en particulier sur des déclarations de témoin, peut être une nécessité absolue pour protéger les droits de vote de groupes de PDI, tels que les membres de groupes indigène ou tribal, auxquels aucun document formel n'a été délivré avant le déplacement.

Les exemples de telles pratiques incluent :

- La confirmation d'un chef de village, d'un parent ou d'un nombre déterminé de témoins comme moyen informel de vérification d'identité ;
- La reconnaissance du lieu où des membres de la famille sont enterrés comme preuve du droit du demandeur à une terre ;
- La délivrance d'attestations d'âge par des médecins exerçant dans des camps afin de définir l'éligibilité pour des permis de travail.

360 “Regulation Amending the Regulation on Compensation of Losses Resulting from Terrorist Acts and Measures Taken against Terrorism,” Decision No. 2005/9329 (2005), Article 1 (www3.brookings.edu/fp/projects/idp/Turkey_2005Regulation9329.pdf).

361 Jeremy Grace and Jeff Fischer, “Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices,” Participatory Elections Project Discussion Paper 2, International Organization for Migration (September 29, 2003), p. 34 (www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf).

ETUDE DE CAS

L'utilisation de déclarations de témoins pour établir l'identité des PDI dépourvues de documents permettant de voter ou d'effectuer un enregistrement civil

Pendant la consultation populaire de 1999 sur l'autonomie, l'Officier électoral en chef de la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) a répondu à l'absence généralisée de documents (phénomène touchant tant les PDI que les personnes non déplacées) en publiant un décret administratif sur des procédures permettant à ces populations de prouver leur éligibilité et s'inscrire, selon lequel :

“Lorsqu'une personne n'est pas en possession de suffisamment de documents pour appuyer sa demande d'inscription, l'Officier électoral en chef pourra demander à cette personne de : produire une attestation assermentée devant un chef religieux ou un Kepala Desa (chef de village) en présence d'un témoin qui connaît le demandeur. De plus, la demande d'inscription doit être accompagnée du témoignage d'un électeur enregistré qui possède toutes les pièces justificatives. Lorsque l'Officier électoral en chef constate que le demandeur a rempli ces conditions, il ou elle enregistrera le demandeur.”³⁶²

Le décret inclut d'autres règles, y compris des procédures pour les demandes non accompagnées d'une pièce de légitimation et contestées par d'autres électeurs enregistrés.

En Côte d'Ivoire, le gouvernement a entrepris un exercice d'enregistrement civil pendant la période 2007-2008 visant à fournir à tout le monde un acte de naissance et une carte d'identité. Pour être enregistré par le magistrat local agissant en présence des autorités traditionnelles, il suffisait d'avoir les déclarations orales de deux témoins.

Au cours d'un exercice d'enregistrement civil, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), mandatée pour administrer le Kosovo à la suite du bombardement de l'OTAN en 1999, a cherché à résoudre l'absence de documents des groupes Rom qui avaient à la fois souffert du manque général de documents et du déplacement interne. De cette manière, la MINUK a instauré des règles permettant de soumettre d'autres moyens de preuve, complétés par des déclarations de témoin :

“Conformément aux sections 4.1 et 4.2 du Règlement No 2000/13 de la MINUK, les personnes demandant leur inclusion dans le registre établiront leur identité et leur éligibilité à l'enregistrement en conformité avec les exigences du Conservateur Civil, par l'une des méthodes suivantes :

'(a) un document officiel délivré par n'importe quel État ou organe étatique, y compris une carte d'identité, un passeport ou un autre document de voyage contenant la photographie ou l'empreinte digitale du demandeur ;
(b) d'autres documents délivrés par un État ou un organe étatique, ou encore par une agence ou un organe des Nations Unies, corroborés au besoin par une preuve écrite ou orale provenant d'une source de confirmation indépendante ; ou

(c) d'autres documents délivrés avant le 10 juin 1999 par d'autres entités comprenant, de façon non restrictive, des institutions éducatives, sanitaires, politiques et religieuses ; des services publics et d'autres organes à caractère quasiment officiel, corroborés par une preuve écrite ou orale provenant d'une source de confirmation indépendante’³⁶³

[...]

362 UNAMET, “Notification I: Guidelines on Assessments of Documents,” Section D1 (1999) (www.geneseo.edu/~iompress/LeftNav/PRESSElectionArchive.htm).

363 OSCE/MUNIK, “Civil Registration of Persons Belonging to the Roma, Ashkali and Egyptian Communities: Finding of a Monitoring Exercise” (26 juin 2007), p. 27.

L'utilisation de déclarations de témoins pour établir l'identité des PDI dépourvues de documents... (cont.)

La législation du Kosovo applicable à l'enregistrement du lieu de résidence habituel et à la procédure administrative prévoit la possibilité d'utiliser des déclarations de témoins comme une façon supplémentaire de rassembler des preuves sur des faits pertinents.

Dans le cas de l'enregistrement de l'état civil et de la résidence habituelle, ces déclarations constituent une source supplémentaire de preuve concernant l'identité du demandeur et son éligibilité à être enregistré.

La Section 5.4 de la Directive Administrative No 2001/12102 de la MINUK stipule que dans le cas où le demandeur se trouve dans l'impossibilité de fournir un document écrit sur son identité tel qu'il est indiqué, le "personnel du centre d'enregistrement peut examiner d'autres documents et les déclarations de témoins, comme preuve d'identité conformément aux procédures d'enregistrement civil, en accord avec la section 4 du règlement No.2000/13 de la MINUK." De même, la section 6.4 donne la possibilité d'utiliser une procédure de témoignage dans le processus consistant à établir l'éligibilité du demandeur pour l'enregistrement de la résidence habituelle : "en plus de l'évaluation et de l'examen des documents présentés par les demandeurs au centre d'enregistrement, le personnel peut pendre en considération les déclarations de témoins."³⁶⁴

Dans l'évaluation de la preuve pour la délivrance ou la réémission simplifiée de documents, les autorités compétentes devraient accorder toute l'attention nécessaire aux documents délivrés par des acteurs non étatiques. Dans les États décentralisés, les documents devraient être reconnus au-delà des frontières administratives internes.

166

Quel type de procédures administratives devrait s'appliquer dans des programmes de documents simplifiés ?

La délivrance simplifiée de documents aux PDI devrait être subventionnée, voire gratuite. Étant donné que les PDI ont généralement perdu leur moyen de subsistance et la plupart de leurs avoirs, le simple fait de réclamer des frais administratifs pour un document indispensable comme un acte de naissance peut empêcher les PDI les plus vulnérables d'accéder de manière effective à leurs droits.

ETUDE DE CAS

Des taxes administratives moins élevées pour les PDI

La Loi sur les frais administratifs de la République de la Serbie prévoit des rabais spécifiques pour les PDI pour la délivrance de certaines décisions et documents.³⁶⁵ Par exemple,

"Numéro de rubrique 36

En faveur d'une décision sur :

- 1) L'enregistrement dans les registres d'une naissance, un mariage et un décès
- 2) un changement de nom personnel
- 3) la conclusion de mariage par un mandataire

³⁶⁴ Ibid., p. 31.

³⁶⁵ Law on Administrative Fees of the Republic of Serbia, Official Gazette No. 43/2003, 51/2003, 61/2005, et 101/2005.

Des taxes administratives moins élevées pour les PDI (cont.)

NOTE :

Les réfugiés et les personnes déplacées originaires du territoire de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie (ci-après 'RFSY'), et les personnes déplacées de la province autonome du Kosovo-Metohija (ci-après 'Kosmet'), paieront les frais du Paragraphe 1) de ce numéro de rubrique avec une réduction de 70 %, afin d'obtenir les documents appropriés confirmant leur statut."

De manière générale, les PDI ne devraient pas être soumises à des *dates limites d'inscription* pour la délivrance de documents nécessaires. La délivrance simplifiée devrait en principe être disponible aux PDI dès qu'en apparaît le besoin. De même, pour refléter la situation de facto des PDI, il conviendrait de modifier les conditions exigeant que les demandeurs fournissent la preuve de leur *lieu de résidence officiel*. Il conviendrait notamment de trouver les moyens permettant de considérer les résidents de logements collectifs officiels et non officiels, ainsi que ceux vivant dans un logement locatif privé et dans des établissements informels, comme étant aptes à résider officiellement dans la zone où ils sont déplacés dans la mesure nécessaire à leur délivrer des documents.

A qui et où les PDI devraient-elles pouvoir s'adresser pour demander une délivrance simplifiée de documents ?

Dans les situations de déplacement, les autorités qui délivrent en temps normal des types spécifiques de documents devraient conserver cette responsabilité pour les documents des PDI. Cependant, selon la nature du déplacement et la réponse institutionnelle apportée, quel que soit le pays, il se peut que les entités publiques créées ou mandatées pour s'occuper du déplacement interne aient à jouer un rôle important dans des activités telles que :

- La fourniture d'informations publiques aux PDI sur les procédures de délivrance simplifiée qui sont mises à leur disposition ;
- Le recueil de demandes de documents et de preuves jointes à ces demandes ;
- L'évaluation de ces demandes selon les règles provisoires sur la délivrance simplifiée aux PDI ;
- La distribution de documents aux PDI demandeurs conformément aux procédures simplifiées.

Il se peut que les PDI soient dispersées à travers le territoire d'un pays ou concentrées dans des zones inaccessibles, loin des agences qui délivrent normalement des documents. A la lumière de leur vulnérabilité, il ne devrait pas être attendu des PDI qu'elles parcourent de longues distances pour demander ou recevoir les documents dont elles ont besoin. Les alternatives permettant de rendre la délivrance simplifiée de documents accessible aux PDI incluent :

- Permettre de soumettre les demandes par la poste;
- Installer des bureaux pouvant recevoir et traiter les demandes de documents à proximité des concentrations de PDI ;
- Lorsque les PDI sont très dispersées, envoyer des équipes mobiles pour enregistrer et traiter les demandes de documents essentiels sur les sites où les PDI peuvent se trouver.

Quelle que soit la manière dont les demandes simplifiées pour un document sont reçues et traitées, il est essentiel que ces procédures soient rendues accessibles par des campagnes d'information publique qui exposent clairement les droits des PDI concernant les documents, les preuves à fournir avec leur demande et les procédures qui seront suivies. L'impact d'une telle campagne d'information peut être maximisé de manière significative si cette campagne est accompagnée par des conseils juridiques accessibles aux PDI socialement marginalisées ou qui

vivent dans des zones éloignées. Les autorités compétentes devraient envisager une coopération avec des groupes qualifiés de la société civile qui pourraient jouer ce rôle. De plus, comme cela a été exposé dans la section B du chapitre 1, il est crucial que les fonctionnaires locaux donnant effet aux programmes de délivrance simplifiée de documents reçoivent des conseils clairs et à caractère obligatoire, ainsi que des ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs nouvelles tâches.

Comment la confidentialité des données personnelles soumises par les PDI peut-elle être préservée ?

Il est impératif que les autorités responsables du traitement des informations personnelles sur les PDI protègent leur intégrité par de bonnes pratiques de protection des données. Les informations personnelles sous forme de fichiers papier devraient toujours être gardées dans un lieu fermé à clé, tandis que toutes les données électroniques devraient être protégées par un mot de passe et cryptées. Les lois et les politiques sur le déplacement interne devraient inclure des directives sur l'utilisation des données personnelles collectées auprès des PDI qui définissent :

- Le but spécifique pour lequel l'information a été collectée, avec des instructions claires interdisant l'utilisation des données pour tout but non autorisé, et interdisant le partage de ces données d'une manière qui mettrait en danger la sécurité de l'individu concerné ;
- Le personnel spécifique autorisé à collecter, à avoir accès à cette information et à l'utiliser ;
- Les procédures pour partager les données personnelles et les personnes avec qui les données peuvent être partagées ;
- Le lieu sûr où l'information sera stockée (y compris la présence d'un garde) ;
- L'obligation de détruire les données une fois que le but de leur collecte sera atteint.³⁶⁶

168

Comment l'accès à la documentation peut-il être facilité dans le contexte de solutions durables ?

Dans les cas de déplacement lié à un conflit, les questions concernant les documents devraient être incluses dans les négociations de paix et dans la mise en œuvre des accords de paix. Toutes les parties devraient notamment s'atteler à mettre gratuitement à disposition toutes les informations et les dossiers officiels qui pourraient avoir été répartis entre eux précédemment. Les parties devraient aussi s'engager à reconnaître et à donner effet aux documents personnels délivrés aux PDI lors de processus simplifiés, au moins jusqu'à ce qu'ils puissent être remplacés par des documents permanents issus de procédures conventionnelles et dans la mesure où ils n'empiètent pas sur les droits d'autres personnes. Par exemple, les actes de propriétés faisant l'objet d'un litige et qui ont été délivrés au cours du déplacement peuvent constituer une preuve, mais ne devraient pas être considérée comme directement exécutoire dans les jugements prononcés après le déplacement. Dans les cas où des documents provisoires ont été délivrés au départ pour permettre aux PDI d'exercer des droits légaux malgré l'absence de documents personnels, ils devraient être remplacés par des documents permanents dès que les conditions le permettent.

³⁶⁶ D'autres directives sur la question de la confidentialité peuvent figurer dans l'UNHCR, "Procedural Standards for RSD under UNHCR's Mandate" (1 September 2005) and IASC, "Guide sur le profilage des personnes déplacées (Mai 2006), pp. 51-53.

Chapitre 12

La propriété et les possessions

A. INTRODUCTION

Objectif: Le but des principes 21 et 29 est de faire en sorte que la propriété et les possessions abandonnées par les PDI, telles que des maisons et des terres, soient protégées de la destruction et de l'appropriation pendant le déplacement et soient restituées à leurs propriétaires ou à leurs utilisateurs légaux dans le contexte de solutions durables.

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) pillage;
 - b) attaques directes ou aveugles ou d'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 en tant que mesure de châtement collectif.
3. La propriété et les possessions laissées par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au moment de leur départ doivent être protégées contre la destruction, ainsi que l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires et illégales.

Principe 29

- [...]
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 accorderont à ces personnes une indemnisation équitable ou une autre forme de dédommagement ou les aideront à les obtenir.

Autres principes pertinents : 6, 9, 28, et 29(1).

Bases légales :³⁶⁷ Toute personne a droit à la propriété et au respect de ses biens, que ce soit seule ou en collaboration avec d'autres personnes.³⁶⁸ Toute privation de propriété et de possessions et des droits y afférents

³⁶⁷ Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (2008), pp. 95–100 et 132–140.

³⁶⁸ DUDH, Article 17 (1); Protocole 1 de la CEDH, Article 1; CADH, Article 21(1).

réalisée par l'Etat ou avec son accord ne peut être pratiquée que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.³⁶⁹

Dans des situations de conflit armé, la propriété et les possessions civiles ne doivent pas être la proie du pillage ou d'attaques directes ou aveugles ; elles ne doivent pas être utilisées comme protection pour des opérations ou des objectifs militaires ou être détruites ou subir une appropriation comme représailles ou punition collective.³⁷⁰ Dans toutes les situations, la propriété et les possessions seront protégées de la destruction ou de l'appropriation et de l'occupation ou de l'utilisation arbitraire illégale. L'obligation de ramener les personnes évacuées vers ou hors des territoires occupés dans leur foyer aussitôt que les hostilités ont cessé dans ces secteurs implique le droit de ces personnes à récupérer leur propriété.³⁷¹ Plus précisément, les droits de propriété des personnes déplacées doivent être respectés.³⁷²

Toute personne a droit à un logement convenable et à être à l'abri de toute interférence arbitraire ou illégale dans son foyer, y compris le droit à la sécurité légale de l'occupation.³⁷³ Les droits des groupes indigènes et tribaux à la propriété, à la possession et à l'accès aux terres qu'ils ont traditionnellement occupés ou ont utilisé, devraient être reconnus et appliqués.³⁷⁴

Le droit à un foyer, à la terre, à la propriété et aux possessions devraient être respectés et garantis pour tous les individus sans discrimination d'aucune sorte, y compris sur la base du déplacement. Dans le cas des femmes, des groupes de minorité ethnique ou raciale ou d'autres groupes désavantagés, des mesures spéciales peuvent s'avérer nécessaires afin de garantir l'égalité d'accès au logement et à la terre, ainsi que la protection du droit de propriété. Dans tous les cas où les obligations de l'Etat liées au respect ou à la protection des droits à un foyer, à la terre, à la propriété et aux possessions ont été violés, les victimes ont droit à un dédommagement, y compris à des indemnités proportionnelles au dommage qu'elles ont subi.³⁷⁵ Les indemnités devraient être octroyées sous forme d'une restitution de droits complets aux logements, aux terres et aux propriétés touchées. Lorsque la restitution ne peut être effectuée, une juste compensation devrait être fournie.

Cadre réglementaire : De nombreuses constitutions nationales protègent le droit de propriété et formulent des règles sur les conditions dans lesquelles la propriété et les biens peuvent être expropriés. Les procédures concernant l'expropriation sont généralement définies par la loi. Une législation détaillée relative aux droits de propriété peut inclure des lois qui encadrent le transfert de propriété par le biais d'une vente, d'un échange et d'une succession et qui réglementent les divers types de propriété foncière et l'utilisation du sol en général, ainsi que des règles définissant les relations entre propriétaires et locataires. Certains principes généraux du droit de

369 DUDH, Article 17 (2); Protocole 1 de la CEDH, Article 1 ; CADH, Article 21(2).

370 Voir, par exemple, Convention (IV) de Genève, Articles 28, 33 (2) et (3) et 53; Protocole additionnel aux conventions de Genève (Protocole I), Articles 51 (4) et (7) et 52; Protocole additionnel aux conventions de Genève (Protocole II), Article 4 (2) (g); Statut de Rome pour la Cour pénale internationale, Article 8, paragraphe 2 (b)(xvi); CICR, Droit international humanitaire coutumier, vol. 1: "Règles," Règles 52, 133; voir également Règles 7, 8, 9, 11, 12.

371 Convention (IV) de Genève, Article 49 (2).

372 CICR, Droit international humanitaire coutumier, vol. 1: "Règles," Règle 133.

373 DUDH, Articles 12 et 25; PIDCP, Article 17; PIDESC, Article 11; CDESC, Observations générales 4 et 7.

374 OIT Convention No. 169, Article 14.

375 DUDH, Article 8; PIDCP, Article 2 (3); CADH, Article 25; CEDH, Article 13, Assemblée générale des Nations Unies "Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire," Doc. A/RES/60/147 (2006); Sous-Commission des droits de l'Homme, "Restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées"; Paulo Sergio Pinheiro, "Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées," U.N. Doc. E/CN.4/ Sub.2/2005/17 (2005) (désignés ci-après comme les principes de Pinheiro).

propriété communs à de nombreux systèmes juridiques incluent des règles telles que (1) l'attribution d'un titre aux personnes qui sont ouvertement et de façon continue détentrices d'une propriété appartenant à autrui pour une période donnée (2) L'annulation de contrats de vente ou de l'échange de propriétés opéré sous la contrainte et (3) la protection de l'achat et de la possession d'une propriété qui a été illégalement acquise par le vendeur, pour autant que l'acheteur n'ait eu aucune raison d'être au courant de la nature frauduleuse de l'acquisition.

De nombreux systèmes juridiques internes incluent des garanties pour les locataires contre l'expulsion sommaire pratiquée par des propriétaires. Ces garanties exigent que ces derniers passent par des poursuites judiciaires pour expulser les occupants illégaux de leur propriété plutôt que d'utiliser leurs propres moyens. De manière générale, il existe dans pratiquement tous les systèmes internes des garanties et des recours contre l'occupation injustifiée, la confiscation ou le transfert de propriété. Cependant, dans certains cas, les femmes bénéficient de moins de droits formels que les hommes en ce qui concerne la propriété, notamment en matière de succession. Les droits relatifs au logement en tant que tel sont généralement aussi protégés, bien qu'assortis d'un nombre plus élevé de conditions. Les systèmes légaux font face à un problème significatif impliquant les formes informelles ou coutumières de droits au logement, aux terres et à la propriété. Ces droits ont une énorme signification pour leurs détenteurs, mais leur réglementation dans le droit statutaire interne a tendance à être incomplète ou ambiguë et ils ne sont donc pas protégés par des garanties et des recours internes efficaces.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Les maisons et les terres abandonnées par les PDI représentent souvent leurs possessions les plus précieuses et sont essentielles pour leur activité de subsistance et leur identité. La restitution de ce type de possession—ou la compensation quand cela n'est pas possible—est cruciale pour la mise en œuvre de solutions durables et constitue un recours légal souvent nécessaire. Cependant, la valeur inhérente de ces propriétés abandonnées a tendance à entraîner leur occupation et leur utilisation par d'autres personnes. Dans certains cas, l'occupation prend la forme d'un « squat » non réglementé, phénomène qui, bien que généralement considéré comme étant illégal par le droit interne, est parfois malgré tout encouragé par les autorités locales. Cette forme d'occupation constitue en tout cas clairement un obstacle physique pour la restitution ou le retour. Des situations plus problématiques surgissent quand les droits de propriété des personnes déplacées sont contestés. De tels scénarios peuvent prendre plusieurs formes, y compris des allégations selon lesquelles les propriétés ont été volontairement transférées par des contrats privés (souvent sous la contrainte), l'application stricte des règles en matière de prescription et des conditions d'utilisation sans tenir compte des circonstances du déplacement ou encore la redistribution officielle des propriétés sous le couvert de la loi. D'autres obstacles à la restitution et au retour tant dans un conflit armé que dans des situations de catastrophe naturelle peuvent inclure³⁷⁶ :

- L'occupation illégale ou le pillage de propriétés, y compris la destruction de maisons et les dommages infligés aux terres cultivées par d'autres personnes;
- La tentative, de la part d'intérêts locaux puissants, de confisquer de manière permanente des terres abandonnées, notamment quand les droits des déplacés aux propriétés abandonnées n'ont pas été formellement enregistrés ou reconnus ;
- Des différends au sujet d'une propriété qui opposent des membres de la communauté déplacée et qui peuvent être renforcés par la perte de documents et la destruction de registres fonciers qui ont servi à délimiter des lots de terre.

Dans les cas où les droits de restitution sont théoriquement acceptés, des questions compliquées surgissent à propos de la nature et de l'étendue de ces droits et des procédures pour leur donner effet. Dans les cas où la

376 Voir de manière générale, IASC, « La Protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC » (2006) Section C.2.

restitution va effectivement avoir lieu, certains points tels que l'insuffisance des informations publiques relatives aux délais de revendications ou la non transparence dans le traitement des revendications et l'inadéquation des mécanismes d'exécution, peuvent toujours représenter un obstacle. De plus, quand les efforts de restitution se focalisent essentiellement sur des droits formellement reconnus, il est probable que les groupes marginalisés qui se sont vus refuser l'accès à la propriété et à un titre formel avant le déplacement, soient exclus. Il existe des risques particuliers dans les situations où les droits de succession des enfants orphelins et des femmes, l'acquisition et la propriété de la terre sont limités par des obstacles juridiques ou factuels ainsi que dans des situations où des groupes minoritaires—ou des communautés pauvres—n'avaient pas accès à la terre et à la propriété ou ne pouvaient acquérir de droits formels à la terre et à la propriété qu'ils utilisaient habituellement. Des problèmes particuliers surgissent dans le contexte de la reconnaissance formelle de l'administration de la terre par des groupes indigènes et tribaux déplacés, compte tenu du fait que celle-ci est souvent basée sur des règles coutumières non écrites.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître les droits de propriété des PDI sur leur foyer, les terres et propriétés abandonnées, y compris le droit à la protection et à la restitution de ces propriétés.
2. Prendre des mesures de base pour protéger les foyers, les terres et propriétés abandonnés par les PDI contre la destruction, l'utilisation illégale, l'occupation et l'appropriation.
3. Développer des procédures simplifiées pour rétablir les droits des PDI à un logement, à la terre et à la propriété ou les indemniser. Lorsque cela n'est pas possible, fournir un appui auprès des organes informels de règlement de différends pour prendre en compte les droits de l'homme dans le cadre de la mise au point de solutions vis-à-vis des revendications de propriété.

Par ailleurs, pour s'assurer que les droits des PDI à la propriété, aux possessions et aux terres sont préservés pendant le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Veiller à garantir que la propriété abandonnée dans les situations de conflit armé soit protégée de la destruction, de l'occupation illégale et de l'appropriation et permettre l'assignation provisoire de cette propriété seulement tant que nécessaire pour des raisons humanitaires ;
- Protéger les propriétés abandonnées et les droits des PDI dans des situations de catastrophe naturelle dès le début du déplacement et fournir une compensation et une aide à la réinstallation dans les cas où le retour est impossible ;
- Fournir une compensation adéquate et une aide à la réinstallation dans le contexte des projets de développement qui exigent la réinstallation de populations touchées pour remédier à la perte consécutive des propriétés et des foyers ;
- Prévoir des procédures simplifiées pour répondre de manière efficace au grand nombre de réclamations ou plaintes concernant la propriété dans le contexte de solutions durables. Assigner la responsabilité d'appliquer ces procédures à un organe judiciaire existant ou à une commission de propriété ad hoc. Quand la capacité

de l'Etat est insuffisante, encourager les organes informels de règlement de différends à prendre en compte les droits de l'homme pour trouver des solutions aux revendications de propriété locales ;

- S'assurer que les procédures simplifiées pour les revendications de propriété sont basées sur le droit interne existant et sont compatibles avec celui-ci, mais qu'elles interprètent et appliquent la loi de manière à prendre en compte le déplacement involontaire des requérants ;
- S'assurer que les procédures simplifiées liées aux revendications de propriété incluent des dispositifs procéduraux comme la présomption et des normes probatoires plus souples dans les cas où il est approprié d'y recourir à la lumière des expériences de déplacement subies par les requérants ;
- Soumettre à la révision les décisions prises lors des procédures simplifiées d'une manière qui ne diminue pas l'efficacité du traitement administratif ;
- Veiller à ce que tous les délais pour déposer des requêtes soient assortis d'informations publiques et de mesures d'assistance juridique afin de garantir que tous les requérants potentiels aient réellement l'occasion de participer ;
- Définir des règles sur la recevabilité des revendications dans les procédures simplifiées qui réglementent clairement la catégorie de personnes en position d'émettre une revendication, ainsi que la portée temporelle, géographique et principale du processus, en conformité à la fois avec le contexte local et les obligations internationales relatives aux droits de l'homme ;
- Définir des règles concernant l'examen de la validité des revendications dans les procédures simplifiées qui réglementent clairement le type de solutions fournies, la nature des circonstances dans lesquelles elles ont été apportées et le type de droits dont peuvent bénéficier les futurs occupants de propriété, en conformité à la fois avec le contexte local et les obligations internationales des droits de l'homme ;
- S'assurer que le droit interne en vigueur avant le déplacement ne soit pas appliqué lorsqu'il a un effet discriminatoire sur les femmes ou d'autres groupes et où il empêche la mise en œuvre de procédures de recours et de solutions durables pour ces groupes ;
- Donner la priorité absolue à la restauration complète des droits préexistants portant sur le foyer, les terres et la propriété mais prévoir d'autres solutions lorsque la restitution est impossible ;
- Informer les occupants de propriétés revendiquées après le déplacement sur leurs droits, y compris le droit à un autre logement, les droits sur les récoltes plantées ainsi que le droit à une compensation, y compris pour des améliorations nécessaires, etc. ;
- Assigner aux fonctionnaires chargés d'appliquer le droit interne l'obligation de participer à la mise en œuvre des jugements.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles mesures peuvent être prises pour sauvegarder les droits de propriété immédiatement après le déplacement ?

Que ce soit dans le cadre d'un conflit armé ou dans des situations de catastrophe naturelle, il convient généralement de partir du principe que les communautés déplacées devraient rentrer dès que le danger immédiat est passé. Des mesures doivent être prises pour protéger les maisons et la propriété dès les premiers moments du déplacement jusqu'à ce que les PDI puissent récupérer leur propriété, y compris celles décrites ci-après :

- Tous les dossiers disponibles concernant les droits de propriété et les baux dans les zones touchées devraient être protégés et les transferts légaux de propriété dans ces zones devraient en règle générale être suspendus jusqu'à ce que toutes les personnes affectées aient eu l'occasion de rentrer volontairement.

- Tous les militaires ou policiers dont la présence est maintenue dans la zone touchée devraient recevoir pour instruction de prendre toutes les mesures raisonnables pour maintenir l'ordre civil, protéger les propriétés abandonnées de la destruction, du pillage et de l'occupation illégale ou de l'appropriation et s'abstenir eux-mêmes d'endommager ou de s'approprier arbitrairement ces propriétés.

Quelles mesures peuvent être prises pour sauvegarder les droits de propriété tout au long de la période de déplacement ?

L'obligation de protéger une propriété abandonnée par des PDI de la destruction, de l'occupation illégale et de l'appropriation s'étend tout au long du déplacement. En plus des mesures continues pour surveiller la propriété abandonnée et la protéger du pillage et des intrusions, les autorités compétentes devraient prendre des mesures pour étayer les revendications de propriété des déplacés de preuves documentaires, puis les conserver, afin de faciliter la réalisation de ces droits quand les conditions pour des solutions durables seront réunies. Au-delà de la garantie et de l'enregistrement de la preuve écrite des droits de bail et de titres de propriété, ces mesures peuvent inclure les éléments suivants :

- Les communautés déplacées devraient être consultées pour que des différends concernant des propriétés ne compliquent pas le retour. Quand de tels différends existent au sein des communautés et que la médiation par des moyens traditionnels s'avère impossible, des mécanismes de règlement de différends devraient être mis en place dès que possible après que le déplacement a eu lieu. Ces mécanismes devraient avoir pour objectif de prendre en considération autant les preuves formelles de propriété que des moyens de preuve moins formels, tels que les témoignages recueillis sous serment.
- Dans certains cas, il peut être approprié d'aider les communautés déplacées à dresser ensemble la carte de leurs terres pour anticiper les conflits ou pour préserver la preuve pouvant étayer leurs revendications à un moment précoce du déplacement, quand les demandeurs individuels ne sont pas encore dispersés. Lorsque des groupes voisins ou nomades ont généralement bénéficié des droits d'utilisation ou d'accès périodique aux terres et aux propriétés de ces communautés, ils devraient aussi être inclus dans le processus.

174

Les autorités compétentes devraient publiquement affirmer les droits au retour volontaire de toutes les personnes déplacées, à la restitution et à d'autres réparations en raison de l'absence d'accès à leurs logements et terres et ne devraient pas entreprendre d'actions qui porteraient inutilement préjudice à l'exercice de ces droits. Les PDI doivent être autorisées à retourner dans leur foyer et à disposer librement de leurs propriétés aussitôt que les conditions de sécurité de base sont réunies. Quand les propriétés ont été détruites ou endommagées alors que leurs propriétaires ou occupants étaient absents, les autorités compétentes devraient être disposées à apporter leur aide pour la reconstruction à la fois des maisons et des propriétés des individus, ainsi que de toute l'infrastructure et des services publics endommagés nécessaires pour que le retour soit viable.

ETUDE DE CAS

La coopération avec les agences internationales pour protéger les droits à la propriété des PDI

En avril 2008, le gouvernement colombien a signé un accord avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) pour promouvoir la protection des terres et la restitution des droits de propriété. L'accord permet d'établir un cadre pour la coordination de divers programmes déjà en place destinés à protéger juridiquement les terres abandonnées et il prévoit de nouvelles initiatives pour restaurer les droits à la propriété des personnes qui ont perdu leurs terres lors d'un déplacement forcé, augmentant ainsi leurs chances de stabiliser leur situation socio-économique. Selon les chiffres officiels, sur les 2,4 millions de personnes enregistrées au niveau national en tant que déplacées, plus

La coopération avec les agences internationales pour protéger les droits à la propriété des PDI (cont.)

des trois quarts proviennent de zones rurales et tiraient des revenus de la culture de leurs terres et près de 6 millions d'hectares ont été abandonnés au cours de la crise de déplacement sévissant dans le pays. L'accord avec le UNHCR vise à résoudre l'absence de solutions pour la perte des terres et l'appauvrissement que connaissent de nombreuses PDI colombiennes :

“Ce nouvel accord promeut une approche globale des questions liées à la terre, à commencer par la prévention avec l'enregistrement de la terre dans les communautés confrontées au risque d'un déplacement forcé—une étape cruciale, car de nombreux fermiers colombiens n'ont pas de titre juridique attestant de leur propriété foncière, ce qui rend encore plus difficile la récupération de leurs terres dans le cadre de leur retour après le déplacement. D'autres étapes incluent la protection juridique des terres abandonnées afin qu'elles ne soient pas vendues ou utilisées par d'autres, et l'établissement de mécanismes pour faciliter la distribution des terres aux personnes déplacées qui ont perdu leurs propriétés.

Le UNHCR travaille en Colombie depuis dix ans pour soutenir les efforts du gouvernement en faveur de l'une des plus nombreuses populations de déplacés au monde. Parmi d'autres initiatives, l'organisation soutient le projet Tierras (Terres) qui, ces quatre dernières années, a déjà enregistré et protégé juridiquement plus de deux millions d'hectares de terre appartenant aux personnes déplacées et aux communautés confrontées à un haut risque de déplacement forcé. »³⁷⁷

Dans des situations de conflit armé où il y a un besoin urgent d'abris et de terres—particulièrement pour les personnes déplacées qui proviennent d'autres parties du pays—les autorités sont susceptibles d'être mieux à même de protéger les propriétés abandonnées en réglementant leur assignation pour des raisons humanitaires plutôt qu'en pénalisant ou en fermant les yeux sur les squats informels et non réglementés. Quand les logements et les terres abandonnées sont temporairement alloués, les directives exposées dans le chapitre 9 devraient être suivies de manière stricte. Dans tous les cas d'occupation de propriété abandonnée, les autorités ont la responsabilité de s'assurer que ces propriétés ne sont pas endommagées ou détruites et que leur occupation en l'absence de leurs propriétaires ou des utilisateurs légaux n'aboutit pas à un transfert illégal de titres ou d'autres droits.

Les populations déplacées à la suite d'une catastrophe devraient être consultées pour identifier les mesures d'aide prioritaires qui peuvent être prises par les autorités compétentes et par les agences humanitaires nationales et internationales permettant de jeter les bases pour la reconstruction et le rétablissement. Dans les cas où les individus et les familles déplacés avaient une couverture d'assurance privée contre le type de catastrophe en question, les autorités devraient appuyer leurs efforts dans le suivi de leurs plaintes et réduire le montant de l'aide publique à ces ménages à la mesure des compensations reçues. Cependant, dans tous les cas de déplacements causés par une catastrophe, les autorités conservent le devoir et la responsabilité essentiels d'apporter de l'aide.

Dans certains cas, la nature de la catastrophe naturelle en question peut justifier des restrictions permanentes concernant la possibilité de rester ou de retourner dans certaines zones ou de reprendre certaines activités (y compris la reconstruction de maisons). Par exemple, il est possible que la terre n'existe plus ou qu'elle soit trop exposée à des risques la menaçant de subir à nouveau une catastrophe (dans certains cas, ces risques sont renforcés par des activités humaines). Cependant, même quand le retour est impossible, il reste vital de rétablir la structure de propriété et de bail des zones touchées afin de fournir une aide à la réinstallation et des compensations appropriées et de permettre aux communautés de retrouver un niveau de vie qui soit au moins similaire à celui qu'elles avaient avant leur déplacement. Dans de telles circonstances, les autorités compétentes devraient :

377 UNHCR, “Colombie : Accord destiné à protéger les droits à la propriété des déplacés,” communiqué de presse, avril 2008.

- Etablir des restrictions conformément à la loi, s'il existe des raisons impérieuses concernant la sécurité, la santé, la prévention des catastrophes ou la mise en œuvre de plans de reconstruction ou de développement ;
- Fournir aux communautés touchées un recours judiciaire pour faire appel à la fois de la décision déterminant que le retour est impossible et des conditions de toute proposition de projet de réinstallation ;
- Elaborer des plans de réinstallation en garantissant une consultation complète avec les communautés touchées ; et
- Aider les individus et les familles dans la poursuite de toute demande d'indemnité appropriée à une assurance privée tout en conservant la responsabilité d'ensemble des compensations et de l'aide à la réinstallation.

Comment conviendrait-il de prendre en compte les droits au logement, à la terre et à la propriété lors de la conception et de la mise en œuvre de programmes de réinstallation dans un contexte d'aide au développement ?

Comme exposé dans le chapitre 3, les grands projets de développement exigeant la réinstallation des populations touchées doivent incorporer toutes les mesures possibles pour atténuer l'interférence qui en résulte avec les droits des personnes concernées. Les plans de réinstallation devraient, entre autres, fournir une compensation qui reconnaît non seulement la perte d'une propriété acquise de manière officielle, mais également, de manière générale, les droits en matière de foyer et de logement (que la propriété soit officielle ou non) et les droits traditionnels et coutumiers de posséder, d'utiliser et d'avoir accès à la terre et aux ressources naturelles.

Dans le contexte de solutions durables, comment traiter efficacement le nombre élevé de revendications liées à des questions de propriété ?

176

Dans toutes les situations de déplacement, mais particulièrement dans celles liées à un conflit armé, l'expropriation des maisons, des terres et des possessions des PDI fait généralement partie d'un ensemble plus large de violations de leurs droits de l'homme. Lorsqu'elles fournissent des solutions à la destruction ou à la perte d'accès aux propriétés, les autorités compétentes devraient se concentrer non seulement sur le fond des revendications des PDI (voir ci-dessous), mais également sur les procédures pour les résoudre de manière impartiale et efficace. La plupart des pays ont déjà des lois interdisant la destruction ou l'appropriation injustifiée de propriétés et ont également des tribunaux ou d'autres organismes de règlement de différends qui sont compétents pour entendre ces causes.

Cependant, les procédures devant des tribunaux et des organes judiciaires ordinaires ont tendance à faire porter la charge principale de la preuve à l'instigateur de la procédure (qu'il s'agisse d'un individu lésé ou d'un représentant de l'Etat). Ce type de procédure implique normalement une enquête longue et complexe et peut résulter en de multiples recours. Dans les situations de déplacement massif où les expropriations suivent le même scénario pour chaque cas et peuvent généralement être accompagnées de pièces justificatives, ces procédures d'enquête complexes sont non seulement inutiles, mais imposent aussi une lourde charge en termes de production de preuves formelles, de dépenses, de temps et d'incertitude pour les requérants, qui sont souvent déjà appauvris et traumatisés par leur expérience. De plus, dans de telles situations, les dossiers peuvent imposer des charges supplémentaires conséquentes à des organes judiciaires ordinaires parfois déjà affaiblis par le conflit ou crise et qui peuvent nécessiter une réforme. De tels facteurs doivent être pris en compte dans la détermination à la fois de l'organe judiciaire devant traiter les revendications de propriété et les procédures devant être appliquées.

Dans la plupart des situations de déplacement massif, l'existence de tendances généralisées à l'expropriation et le besoin de juger rapidement de grands nombres de réclamations ou plaintes justifie l'introduction de procédures simplifiées—reposant sur un traitement accéléré et une charge probante réduite—en faveur des requérants déplacés (voir ci-dessous pour plus de détails ; des recommandations semblables sont faites concernant la

délivrance de documents personnels aux PDI dans le chapitre 11).³⁷⁸ Ces procédures simplifiées peuvent être appliquées par les tribunaux ordinaires ou les organismes judiciaires administratifs existants ou traditionnels. Cependant, dans les situations où le nombre de dossiers de réclamations ou plaintes apportés par les PDI est si important qu'il risque de surcharger les organismes existants ou de mener à des retards inacceptables—ou quand de tels organismes ne fonctionnent pas—il conviendrait de réfléchir à d'autres modèles.

Dans plusieurs situations post-conflit récentes, des commissions de propriété ad hoc ont utilisé des procédures simplifiées pour la restauration des droits au logement, aux terres et aux possessions pour les PDI et les réfugiés. De telles commissions sont généralement mandatées conformément à des accords de paix ou à la législation interne pour traiter les dossiers de revendication de propriété touchant à des événements spécifiques antérieurs au déplacement et de résoudre ces cas sur la base de procédures administratives simplifiées. Les commissions de propriété sont généralement composées de commissaires choisis sur la base de leur expertise et qui ont la responsabilité de prendre des décisions dans les cas individuels, ainsi que de secrétariats, qui reçoivent et examinent les réclamations ou plaintes, préparent les exposés sommaires des faits et rédigent les décisions. Les commissions de propriété peuvent avoir des secrétariats régionaux permanents ou être centralisés, selon le contexte.

Quand la capacité locale existe, les commissions de propriété et les autres organes judiciaires chargés des procédures simplifiées pour les réclamations de propriété ou plaintes devraient chercher dès le début à développer une base de données de ces réclamations ou plaintes. Une telle base de données peut aider le traitement de ces réclamations ou plaintes en les regroupant selon diverses caractéristiques (pour aider à identifier les catégories de cas les plus urgents et établir des priorités) et en permettant de suivre et de rapporter les progrès effectués dans l'ensemble. Alors que les données personnelles ne devraient jamais être révélées, la publication de données globales sur le traitement de réclamations et plaintes peut présenter les progrès réalisés dans la pratique et fournir aux requérants individuels une idée approximative du temps qu'ils doivent attendre pour obtenir une décision.

177

Dans les cas où la capacité pour créer un organe juridictionnel centralisé est inexistante suite au conflit armé et au déplacement, les autorités compétentes devraient reconnaître autant l'utilité que les limites d'une dépendance initiale aux processus de règlement des différends locaux pour garantir une réparation aux requérants. Ces organes sont souvent informels et appliquent plutôt des règles coutumières. Dans certains cas, ces règles peuvent mener à des résultats discriminatoires ou arbitraires. De plus, ce type d'organes utilise souvent une approche basée sur la négociation, permettant par exemple aux occupants d'une propriété abandonnée de conserver la possession d'une partie de la terre et d'en restituer le reste aux propriétaires déplacés ou aux utilisateurs légaux. Sans être entièrement satisfaisants du point de vue du droit, ces recours sont parfois la seule base possible pour des solutions durables et acceptées sur le plan local, dans des situations où l'État lui-même est temporairement dans l'incapacité de fournir de meilleures conditions aux PDI.

Comment les procédures simplifiées pour la restitution des droits de propriété des PDI devraient-elles se rattacher au droit interne existant ?

Les procédures de réclamations ou plaintes simplifiées devraient être basées sur le droit interne existant et être compatibles avec ce dernier, mais elles devraient interpréter et appliquer le droit de manière à prendre en compte la circonstance du déplacement involontaire et ses implications dans le cadre des droits de l'homme. Autrement dit, le droit interne concernant la propriété devrait être appliqué en tenant compte du fait que les PDI (et les réfugiés) ont été déplacés de leurs foyers involontairement et se trouvaient dans l'impossibilité d'y retourner pour en faire usage ou pour chercher des solutions au niveau local pendant toute la période où elles ont été déplacées.

378 Voir les principes de Pinheiro, Principe 12.5.

Les exemples des implications concrètes de cette façon d'appréhender la situation en matière d'application du droit positif interne pourraient inclure les éléments suivants :

- Les délais de prescription pour l'introduction de réclamations et plaintes en vue d'expulser des occupants illégaux et faire respecter les droits de titre de propriété ou de bail devraient être suspendus pendant la période de déplacement, en vertu du fait qu'aucune solution efficace n'existe.
- Les détenteurs de droits de bail sur des foyers ou sur une terre en situation d'occupation ou d'utilisation permanente légales devraient être reconnus comme ayant des raisons fondées d'avoir été absents de ces propriétés pendant la période située entre leur déplacement original et le moment à partir duquel un retour en toute sécurité et dans la dignité est devenu possible.
- Les personnes qui cherchaient à être éligibles pour des droits élargis par le biais d'une occupation continue et de l'utilisation de biens pour une période légale fixe devraient, en principe, avoir le droit de reprendre à leur retour cette occupation au point où elles se sont arrêtées lorsqu'elles ont été déplacées.
- Les contrats souscrits par les PDI pour vendre ou échanger leurs foyers ou leurs terres pendant ou après le déplacement devraient être considérés comme étant invalides car souscrits sous contrainte, en particulier lorsque leur valeur a été manifestement sous-évaluée.

Les procédures simplifiées ne devraient pas se limiter au droit statutaire formel, mais également se baser sur les règles et coutumes appliquées de manière constante au niveau local (voir ci-dessous). Il est particulièrement important de donner effet aux règles et normes coutumières relatives à la terre dans le cas des peuples indigènes et tribaux ou d'autres groupes qui entretiennent un lien de dépendance ou d'attachement particulier vis-à-vis de leurs terres.

178

Dans certaines situations, le droit positif interne encadrant les relations de propriété peut être en soi incompatible avec les normes internationales des droits de l'homme. Dans ces situations, le but des programmes de restitution devrait être non seulement de restaurer les droits qui existaient avant le déplacement, mais aussi, dans certains cas, de créer de tels droits. Par exemple, dans des situations où avant le déplacement les femmes ne disposaient pas de droits égaux d'acquiescer et d'administrer une propriété, l'application d'une telle loi pourrait, dans la pratique, empêcher des catégories entières de personnes déplacées, telles que les veuves, d'avoir accès à une solution de recours.

Les procédures simplifiées de réclamations ou plaintes devraient être basées sur le droit procédural interne (y compris les procédures administratives, civiles et des lois régissant les procédures d'appel quand cela est approprié). Cependant, comme il est mentionné ci-dessous, ces procédures devraient être considérablement simplifiées en faveur des requérants dans des situations dans lesquelles des modèles élargis de déplacement et d'expropriation communs à un grand nombre de réclamations et plaintes peuvent être établis.

ETUDE DE CAS

“Comblar les lacunes” en s'appuyant sur le droit ordinaire dans les procédures simplifiées

En Bosnie-Herzégovine, le processus de restitution de propriété a été basé sur l'adoption de lois spéciales prévoyant des procédures simplifiées devant être appliquées par des commissions de propriété locales dans chaque municipalité. Les lois étaient explicitement *lex specialis* et toute question non réglementée devait être traitée conformément aux règles de procédure administrative normalement applicables :

“La procédure pour le retour d'appartements à la possession des détenteurs du droit d'occupation définis selon cette loi sera effectuée conformément à la Loi sur les procédures administratives, à moins qu'il n'en soit stipulé autrement dans cette loi.”³⁷⁹

Quelles techniques procédurales peuvent aider à restaurer rapidement et efficacement les droits de propriété des PDI ?

Les procédures simplifiées fournissent des recours plus rapides (et donc plus efficaces) car, à la différence des procédures judiciaires, elles ne requièrent pas la preuve spécifique de chaque fait pertinent. D'ailleurs les procédures ad hoc peuvent être justifiées par le fait qu'elles sont conçues pour traiter des dossiers de plainte basés sur des faits que l'on connaît de manière précise et qui sont communs à tous les demandeurs. Dans le contexte de réclamations ou plaintes liées à une question de propriété dans des situations de déplacement, il peut généralement être présumé que les personnes qui ont quitté des zones dans le contexte d'événements de déplacement massifs s'y sont résolues sur une base involontaire et devraient avoir le droit de retourner chez elles et d'exercer leurs droits de propriété.

Les facteurs qui pourraient refléter ces généralisations lors de la résolution de réclamations ou plaintes incluent les éléments suivants :

- Une charge réduite de preuves exigées pour que les réclamations ou plaintes des PDI soit recevables. Par exemple, les réclamations de restitution dans des situations de déplacement massif pourraient simplement être basées sur la preuve de résidence antérieure dans une zone touchée par le déplacement et le déplacement qui s'en est suivi.
- L'admission de moyens de preuves alternatifs— par exemple, de résidence antérieure au déplacement : la déposition de témoins ou la présentation des factures de service rattachant les requérants à l'adresse en question pourraient être considérées comme étant suffisantes.
- Le recours à la présomption. Par exemple, dans les cas où les droits de propriété sont basés sur une utilisation continue, il peut être présumé que les personnes qui ont abandonné ces propriétés l'ont fait à cause d'événements provoquant le déplacement et avaient donc des raisons justifiées d'être absentes.
- Renversement du fardeau de la preuve. Quand des PDI revendiquent des droits aux propriétés qu'elles ont vendues au cours du déplacement, il peut revenir à la personne qui cherche à maintenir le contrat de vente de démontrer que la transaction n'a fait l'objet d'aucune mesure de contrainte.
- Automaticité de la compensation. Dans les cas où les réparations consistent en tout ou en partie au versement d'une compensation financière, il est possible de généraliser le recours à des valeurs moyennes (qui varient de la valeur de différents types de bâtiments à la valeur du cash-flow annuel moyen par hectare généré par certains types de récolte) afin de permettre aux dommages intérêts d'être calculés rapidement, invariablement et sans litiges même sur la base d'estimations contradictoires.

179

ETUDE DE CAS

Accélérer les procédures en réparation et les processus de restitution

En traitant environ 2,6 millions de plaintes déposées par des personnes individuelles, des sociétés, des gouvernements et des organisations internationales lésées par les actions de l'Irak pendant et après son invasion du Koweït en 1990, la Commission d'indemnisation de l'ONU a été appuyée par la Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU déterminant que l'Irak avait violé les normes fondamentales du droit international et était donc responsable de tous les dommages intérêts résultants.³⁷⁹ Le fait que les parties lésées par les actions de l'Irak ne devaient pas prouver la responsabilité dans chaque

379 Loi sur la cessation de l'application de la loi sur les appartements abandonnés, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 11/98, Article 18.

380 Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution S/RES/687 (1991), paragraphe 16.

Accélérer les procédures en réparation et les processus de restitution (cont.)

cas individuel a fourni la base pour des actes de procédure accélérée qui se sont concentrés sur la vérification de la validité des plaintes et l'évaluation des pertes et des dommages.³⁸¹

La restitution de logements et de propriétés résidentielles au Kosovo administré par l'ONU depuis 1999 a été facilitée par la résolution déterminant que les règles et les pratiques mises en place pendant la décennie précédente pour renier les Albanais du Kosovo et les empêcher d'acheter des maisons de Serbes du Kosovo étaient discriminatoires. En conséquence, la réglementation sur la restitution des propriétés adoptée par la Mission de l'ONU au Kosovo (MINUK) a inclus des présomptions selon lesquelles les maisons perdues pendant cette période suite à la discrimination devraient être soumises à la restitution et que les transferts informels de propriété conclus en violation des règles antérieures devraient donc être considérés comme étant légaux.³⁸² Le même règlement tient également compte de normes probatoires souples, permettant aux décisions prises par la commission au sujet des réclamations de propriété "d'être guidées, mais ... non liées par les règles de procédure et de preuve appliquées dans des tribunaux locaux au Kosovo" et "d'examiner toute preuve fiable qu'elle juge pertinente pour la plainte."³⁸³

En Turquie, l'estimation des dommages intérêts résultant du conflit et du déplacement dans les années 1990 a été simplifiée par l'adoption "d'une matrice" permettant le calcul de compensations normalisées concernant les dommages intérêts.³⁸⁴

Des dispositifs procéduraux aussi souples présentent le risque d'entraîner des réclamations frauduleuses, mais il est important de se souvenir que la preuve peut être présentée pour réfuter de telles réclamations. Le point-clé dans les procédures de réclamations ou plaintes massives est que, compte tenu des circonstances (où un grand nombre de personnes ont été affectées par des modèles généralement semblables de déplacement et d'expropriation injustifiés), il doit revenir aux parties intéressées (y compris les autorités compétentes) de réfuter les fausses réclamations ou plaintes plutôt que d'obliger chaque requérant individuel déplacé à prouver que sa réclamation ou plainte n'est pas fausse. Le fait d'investir les commissions chargées des réclamations d'un mandat explicite les autorisant à faire de telles suppositions entraîne également une reconnaissance de la vulnérabilité des PDI, qui n'ont souvent pas accès aux preuves écrites formelles et peuvent se retrouver trop appauvries par leur expérience pour pouvoir se permettre une représentation légale. Enfin, des procédures qui reconnaissent les dommages subis par les PDI prennent en compte la souffrance des PDI et peuvent contribuer à la réconciliation.

Comment autoriser les appels contre les décisions prises lors des procédures simplifiées sans compromettre l'efficacité du processus ?

Dans des situations de restitution il est particulièrement important que les requérants et autres parties intéressées disposent de moyens de faire appel des décisions administratives prises lors de procédures simplifiées auprès d'organes dotés d'une compétence générale pour s'assurer que le juge de première instance a correctement appliqué la loi. Afin de faciliter un processus d'appel efficace, il est important que les décisions prises en première instance soient motivées (par exemple, qu'elles incluent les informations sur les règles et les faits légaux sur lequel

381 Voir Hans van Houtte, Hans Das et Bart Delmartino, "The United Nations Claims Commission," dans *The Handbook of Reparations*, édité par P. DeGreiff (Oxford University Press, 2006).

382 Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Règlement No. 2000/60 relatif aux demandes de restitution des biens immobiliers et les règles en matière de procédures et de preuves de la Direction de la propriété et du logement et de la Commission chargée des plaintes en matière de propriété et de logement (31 octobre 2000), Articles 2.1– 2.4.

383 Ibid., Article 21.1.

384 Compensation Matrix and Methodology for Compensation Matrix, Ministère de l'Intérieur de la Turquie (mars 2007).

le juge s'est appuyé) et que les délais et les procédures pour l'appel soient inclus dans la décision elle-même. Les décisions doivent également être communiquées à toutes les parties intéressées de manière à ce que les appels puissent avoir lieu en temps voulu.

Cependant, quand les circonstances du déplacement sont généralement connues et pèsent largement en faveur des requérants, les personnes occupant actuellement les propriétés ne devraient pas être encouragées à s'engager futilement dans des appels simplement pour ralentir le processus. Dans certains cas, il peut être possible de limiter les voies de recours contre les décisions positives afin d'exclure les arguments qui n'ont aucune chance de succès (comme celles basées sur des décisions prises précédemment au sujet d'assignations provisoires qui ont été annulées par la suite). Dans de telles circonstances, il peut aussi être justifié de stipuler que faire opposition aux décisions positives ne devrait pas avoir d'effet suspensif (ne retarde pas l'exécution de telles décisions), à moins que la suspension ne soit spécifiquement ordonnée par une instance supérieure conformément à la loi.

Comment établir un délai de dépôt des réclamations et plaintes pour les procédures simplifiées donnant à tous les requérants potentiels une réelle occasion de participer ?

Les procédures simplifiées sont généralement provisoires, ce qui signifie qu'elles servent à traiter des dossiers de réclamations ou plaintes particuliers et que la procédure de jugement ordinaire prend le dessus une fois que ces dossiers sont tous traités. Pour des raisons pratiques, la façon la plus efficace d'identifier de tels dossiers est d'imposer un délai après lequel de nouvelles réclamations ou plaintes ne sont plus admissibles pour être prises en considération dans le cadre d'une procédure simplifiée, même s'ils correspondent à tous les autres critères. Pour que ces délais soient équitables, tous les requérants potentiels doivent avoir eu une occasion réelle de déposer une réclamation et plainte. Les requérants qui dépassent le délai admis pour que leur réclamation ou plainte puisse bénéficier d'un traitement simplifié devraient, en principe, toujours avoir accès aux procédures de jugement ordinaires dans la recherche d'une solution appropriée.

181

Tous les requérants potentiels devraient avoir accès aux informations sur le processus, les critères et procédures pour déposer une plainte en bonne et due forme. Des campagnes publiques d'information réalisées dans des langues que les PDI comprennent peuvent être cruciales pour s'assurer qu'elles sont conscientes de leurs droits, notamment dans les cas où elles sont très dispersées ou situées dans des zones éloignées. Les organisations de la société civile, y compris les associations des membres du barreau devraient être encouragées à soutenir la diffusion d'informations sur le traitement des réclamations et plaintes et même à les réunir et à fournir des conseils et à assurer la représentation des requérants individuels quand ils possèdent les compétences légales appropriées.

Les campagnes publiques d'information devraient se servir des médias appropriés pour atteindre les PDI :

- Des brochures imprimées peuvent fournir des résumés détaillés des règles régissant la procédure de propriété simplifiée, expliquant par exemple de quelle façon et à quel endroit il convient de déposer une requête, quels types de preuves sont utiles et recevables, s'il existe des délais, etc. Les brochures peuvent être distribuées aux chefs et aux foyers municipaux de PDI. Elles devraient aussi être mises à disposition dans des bureaux publics, sur Internet et distribuées comme encarts dans des journaux que les PDI ont l'habitude de lire.
- Les annonces publiées dans des journaux et diffusées à la radio peuvent inclure des informations de base sur le processus.
- Des documents d'information publique peuvent être distribués par des acteurs de la société civile, mais ils devraient inclure le cachet du ministère compétent en matière de surveillance du processus afin de symboliser l'engagement des autorités à apporter une solution.

- Des rencontres avec des groupes de personnes déplacées facilitent la distribution et la discussion d'outils d'information et peuvent permettre d'effectuer un travail de proximité avec les groupes marginalisés qui n'ont pas accès aux médias.

Un point plus pratique relatif aux délais de réclamations et plaintes réside dans le fait qu'il est possible que certaines PDI estiment qu'il est inutile de déposer une requête tant qu'il n'est pas clairement établi que le processus est crédible. Pour maximiser le nombre de réclamations et plaintes traitées par des procédures simplifiées, il peut s'avérer nécessaire de fixer des délais pour s'inscrire après que la mise en œuvre des premières réclamations ait déjà commencé. Enfin, le fait de déposer une requête ne devrait pas être une démarche difficile ou onéreuse. Les mécanismes pour mettre les procédures de réclamations et plaintes à portée de requérants potentiels incluent les éléments suivants :

- Le trajet jusqu'aux sites où vivent les PDI, effectués par des équipes de collecte de réclamations et plaintes officielles ou par des ONG autorisées à les collecter et à les faire suivre aux commissions ;
- Le dépôt de réclamation et plainte par courrier ;
- Le dépôt par procuration, y compris par des représentants légaux ;
- Le dépôt auprès de n'importe quelle autorité publique, y compris sur le site de déplacement et l'établissement d'un système de référence obligatoire pour garantir que les réclamations et plaintes sont expédiées au bureau adéquat ; et
- Le dépôt après la fin du délai sur présentation de preuves que le requérant avait des raisons particulières de ne pas être informé du délai.

ETUDE DE CAS

Renvoi obligatoire des réclamations et plaintes déposées auprès d'un organe erroné

En Turquie, les réclamations et plaintes pour compensation relative aux dégâts subis au cours du conflit au début des années 1990 doivent être déposées auprès du bureau du gouverneur de la province où les pertes présumées ont été encourues ou à l'endroit où l'incident induisant la perte a eu lieu. Cependant, beaucoup de demandeurs sont des PDI qui se trouvent maintenant dans des provinces éloignées et qui, en raison de leur marginalisation sociale, peuvent ne pas avoir accès à des informations détaillées sur la procédure de dépôt de requête. En conséquence, le renvoi obligatoire des réclamations et plaintes qui ont été envoyées au mauvais endroit est un élément protecteur clé dans les instructions décrivant les procédures pour la mise en œuvre de la Loi de compensation :

“Les demandes déposées auprès d'autres administrations du gouverneur, chez l'adjoint du gouverneur, auprès des représentations de la République de la Turquie à l'étranger, auprès d'autres ministères, d'autres agences et d'autres institutions publiques seront immédiatement renvoyées au bureau du gouverneur concerné et le demandeur devra en être informé. Dans de tels cas, [la] date initiale du dépôt sera la date à laquelle [l']autorité apparentée a reçu la demande.”³⁸⁵

Quelles règles clés doivent être définies par la loi pour encadrer les procédures simplifiées concernant des propriétés ?

Pour éviter des décisions arbitraires, des lois spéciales définissant des processus simplifiés pour les réclamations et plaintes des PDI liées à la propriété doivent donner des instructions claires aux juges sur la manière dont ils

385 Règlement No. 7955 sur la Compensation des pertes résultant d'actes terroristes et les mesures prises contre le terrorisme (octobre 2004), Article 8.

devraient procéder à la lumière des facteurs contextuels locaux et des règles appropriées du droit international des droits de l'homme. Ces règles s'appliquent tant à la recevabilité des réclamations et plaintes qu'à la décision sur le fond. Une vue d'ensemble de certaines des catégories les plus importantes de règles sont données ci-dessous et chacune d'elles est discutée plus en détails dans les sections suivantes du chapitre.

Règles sur la recevabilité des plaintes

- Requêteurs : quelles catégories d'individus ou de groupes peuvent déposer des plaintes?
- Portée temporelle : à quelles dates les violations de propriété présumées doivent avoir eu lieu pour que les plaintes soient recevables?
- Portée géographique : dans quels endroits les violations de propriété présumées doivent-elles avoir eu lieu pour que les plaintes soient recevables ?
- Portée juridictionnelle : quels types de droits à la propriété, aux possessions et aux terres sont suffisamment significatifs pour entraîner une requête en dédommagement quand ces droits ont été bafoués ?

Règles sur le fond des plaintes

- Réparation principale : la restitution de la propriété, des possessions et des terres par le rétablissement complet des droits dont le requérant disposait avant le déplacement devrait généralement être la solution apportée. La loi doit spécifier les circonstances dans lesquelles la restitution doit être jugée comme étant impossible, exigeant de s'en remettre à une compensation. La loi devrait aussi énoncer les types de compensation disponible.
- Application du droit positif interne à la lumière des obligations liées au droit international. Dans quels cas les commissions devraient-elles reconnaître des droits dont les requérants n'étaient pas formellement investis lorsqu'ils ont été déplacés ?
- Les droits de tout occupant ultérieur. De quels droits devraient pouvoir bénéficier les personnes qui, pendant la période qui suit le déplacement, occupent les foyers, les terres et les possessions revendiqués par d'autres, et dans quelles circonstances ?

183

Admissibilité : quelles catégories d'individus ou de groupes peuvent prendre part au processus ?

Dans toutes les situations, les titulaires d'une propriété reconnue ou d'un bail dans une propriété devraient pouvoir déposer une requête. En principe, les réclamations et plaintes des détenteurs subsidiaires de ces droits, tels que les conjoints et les membres de la famille, devraient aussi être explicitement admissibles, particulièrement quand le détenteur des droits principaux est mort ou porté disparu. Dans les cas où des programmes de réparation couvrent les différends relatifs à la propriété sur une longue période, les requêtes déposées par les héritiers des droits relatifs au bien en question devraient aussi être admises. Enfin, à la lumière de l'égalité des droits entre les femmes et leurs maris en matière de propriété et de disposition des biens, toute règle interne incompatible devrait être écartée aux fins de la recevabilité des réclamations et plaintes déposées par des femmes, en particulier des veuves, et de l'attribution d'une compensation (voir plus bas).³⁸⁶

Dans les cas impliquant des droits informels ou coutumiers, ou des systèmes dans lesquels les conditions d'enregistrement n'ont pas été universellement respectées, il conviendrait de se concentrer davantage sur la restauration des droits de facto, reconnus par la pratique et l'attribution usuelles au niveau local, plutôt que

386 Voir CEDEF, Article 16 (1)(h) ; les principes de Pinheiro, principe 13.2.

d'insister sur la conformité stricte de jure avec la loi statutaire. Des approches excessivement formalistes à ces questions ont pour seul résultat d'exclure un nombre important de PDI d'un accès à des réparations et à des solutions durables. Dans les cas où certaines communautés—notamment les groupes indigènes et tribaux—ont ressenti la privation de leurs droits de propriété comme une blessure collective, les autorités compétentes devraient envisager de permettre à leurs revendications collectives aux terres qu'elles occupent traditionnellement d'être acceptées et prises en considération.

Les procédures de réclamation et plainte devraient inclure des mécanismes pour traiter les plaintes multiples et qui sont en concurrence. Par exemple, quand des personnes qui faisaient partie d'un même ménage avant le déplacement ont revendiqué séparément la même propriété, ces réclamations et plaintes devraient généralement être réunies en une seule et unique demande si aucune des parties ne s'y oppose. Quand plusieurs parties constituées avant le déplacement ont déposé des requêtes se faisant concurrence sur la même propriété, des mécanismes pour en désigner le requérant légitime peuvent être introduits chaque fois que cela est possible lors de l'étape de vérification de l'admissibilité, ou à une étape plus tardive et appropriée du processus, à la lumière de normes juridiques internes (par exemple, quand le détenteur nominal des droits est mort pendant le déplacement, le partage légal de la propriété en question entre ses successeurs pourrait avoir lieu après qu'elle ait été formellement restituée à la famille).

ETUDE DE CAS

Recevabilité des plaintes et réclamations de restitution par les possesseurs légaux, ainsi que par les propriétaires

Avant la guerre en Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995, de nombreux propriétaires de propriété privée n'avaient pas enregistré leurs droits dans les registres cadastraux afin d'éviter de payer des taxes. Les lois de restitution de l'après-guerre en Bosnie-Herzégovine ont reconnu cette pratique répandue en stipulant que la propriété privée pourrait être revendiquée non seulement par des propriétaires enregistrés, mais aussi par des personnes en ayant la possession effective:

“Le propriétaire de biens immobiliers déclarés abandonnés aura le droit de déposer une requête pour le retour des biens immobiliers à tout moment. Exceptionnellement, les réclamations pour la reprise de possession de biens immobiliers peuvent aussi être déposées par les personnes bénéficiant de la possession inconditionnelle de biens immobiliers au moment où ils ont été déclarés abandonnés.”³⁸⁷

Recevabilité : quand les violations présumées de propriété doivent-elles avoir eu lieu pour qu'il puisse y être remédié par le biais de procédures simplifiées ?

Un des paramètres utilisés pour définir la portée des procédures simplifiées est la définition d'une période spécifique pendant laquelle les événements provoquant des réclamations et plaintes doivent avoir eu lieu. En règle générale, les réclamations et plaintes liées à la privation ou à l'absence d'accès à la propriété devraient être admises quand les actes incriminés se sont produits durant une période caractérisée par un déplacement généralisé ou systématique. La portée temporelle des procédures simplifiées ne devrait pas être limitée d'une manière qui soit excessivement formaliste—par exemple, par le biais de la référence aux états d'urgence déclarés ou à la guerre—mais devrait couvrir toute la période pendant laquelle les actes incriminés ont eu lieu de façon systématique ou selon les mêmes caractéristiques.

387 Loi sur la cessation de l'application de la loi sur les biens immobiliers temporairement abandonnés, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 11/98, Article 4.

Bien que les programmes simplifiés doivent répondre aux griefs de propriété résultant du déplacement, ils ne peuvent pas toujours traiter les causes premières de déplacement concernant la propriété. Quand les relations de propriété avant le déplacement ont été caractérisées par des modèles injustes ou discriminatoires concernant la propriété ou l'accès à la terre et aux biens, les autorités compétentes (y compris les parties aux accords de paix) devraient s'engager à réparer ces injustices par des réformes éventuelles visant à assurer l'égalité d'accès à la terre, au logement convenable et à la propriété pour tous les membres de la société. Cela est particulièrement urgent dans les situations où un nombre important de PDI étaient pauvres, mal logées ou sans terre avant le déplacement et ont donc peu à gagner de la restitution ou d'une compensation. Dans les cas où de violents conflits de propriété se produisent continuellement depuis plusieurs générations, il se peut que les conditions pour un programme de restitution ne puissent exister, les plaintes et les griefs devant être strictement traités par une éventuelle réforme.

Recevabilité : dans quels lieux les violations de propriété présumées doivent-elles avoir eu lieu pour que les réclamations et plaintes soient recevables?

La portée géographique des programmes de dédommagement devrait concerner toute la zone où le déplacement et où des expropriations injustifiées se sont produits selon un modèle généralement similaire. Tout comme la portée temporelle, la portée géographique ne devrait pas être formellement limitée, par exemple, aux frontières administratives des territoires où un état d'urgence a été déclaré. Dans de nombreux cas, la portée géographique peut simplement rester sans définition précise, permettant la soumission de requêtes de la part de personnes alléguant une privation injustifiée de leurs droits de propriété n'importe où dans le pays.

Recevabilité : Quels types de droits à la propriété, au logement et à la terre sont suffisamment importants pour justifier une requête en dédommagement lorsque ces droits ont été bafoués ?

185

Une des règles les plus importantes dans les programmes de dédommagement est l'identification des types de droits à la propriété qui doivent être reconnus et affirmés. Le point de départ porte toujours sur les droits de propriété légalement reconnus. Cependant, le droit international des droits de l'homme protège les droits à la jouissance paisible «de biens» et de la propriété et exige plus largement la sécurité des droits de bail et de la vie privée des foyers, même lorsque ces derniers n'appartiennent pas formellement à leurs résidents (voir «Bases légales,» plus haut). A partir de cette perspective, il conviendrait de faire respecter les droits établis de location, de possession, d'accès et d'utilisation par le biais de dédommagements pour le fait qu'ils ont été bafoués (voir plus bas «sur le fond»), en particulier lorsqu'ils étaient vitaux pour les besoins résidentiels et économiques de groupes importants de PDI.³⁸⁸

Les droits coutumiers des groupes indigènes et tribaux et d'autres groupes qui entretiennent un lien de dépendance et d'attachement particuliers vis-à-vis de leurs terres devraient toujours être respectés. Enfin, les droits de facto non reconnus dans le droit interne, comme celui de résider dans des établissements urbains informels ou non déclarés, devraient être inclus dans les programmes de dédommagement, en particulier lorsque ces droits méconnus étaient principalement détenus par des groupes ayant été marginalisés ou ayant été victimes de pratiques discriminatoires avant leur déplacement. Ces droits devraient être reconnus en ce qui concerne le logement et la terre, ainsi que d'autres biens importants, tels que les biens commerciaux.

388 Voir les principes de Pinheiro, principe 16.1.

Sur le fond : Quel type de dédommagement devrait être accordé ?

La restitution, dans le sens d'un rétablissement de tous les droits aux propriétés revendiquées détenues avant le déplacement, devrait constituer la règle. Ceci non seulement en raison du fait que la restitution est la seule forme de dédommagement qui fournit une indemnisation proportionnelle au dommage subi, mais aussi parce que la restitution est le seul dédommagement qui permet une totale liberté de choix parmi les solutions durables. Les propriétés restituées peuvent être rendues, servir de logement, être vendues, louées ou échangées pour financer une réinstallation durable ailleurs. Au contraire, les solutions impliquant une compensation soutiennent seulement la réinstallation et excluent le retour.

Dans les situations où la restitution porte sur des droits n'équivalent pas à la propriété, il peut être demandé aux PDI, dans certaines circonstances, qu'elles retournent dans leurs foyers pour conserver leurs droits. Les droits d'accès ou d'occupation de foyers et de terres peuvent, dans certains cas, être subordonnés à une utilisation continue, ce qui signifie que lorsque de tels droits sont rétablis, l'obligation de posséder et d'utiliser ces propriétés peut reprendre. Cependant, quand cette obligation survient dans des situations qui suivent un déplacement, elle ne devrait s'appliquer aux PDI auxquelles les propriétés ont été rendues qu'à partir du moment où il est possible de retourner dans leurs foyers en toute sécurité et dans la dignité. De plus, quand par le biais de la privatisation ou de programmes de titularisation les droits relatifs à ces propriétés peuvent évoluer vers un droit de propriété complet, les PDI devraient avoir la possibilité de participer à ces programmes sur une base non moins favorable que les personnes qui n'ont pas été déplacées.

Les dédommagements devraient, en principe, s'étendre à tous les droits concernant la terre et la propriété dont les PDI dépendaient pour leurs besoins résidentiels et économiques. Par exemple, quand les bergers nomades ont perdu leurs droits traditionnels d'accès saisonnier aux pâturages occupés par d'autres personnes, ces droits devraient être rétablis chaque fois que cela est possible. Dans ces cas de droits multiples à la terre, il est important de chercher à impliquer toutes les parties prenantes dans les négociations visant à rétablir l'équilibre qui régnait avant le déplacement concernant une utilisation partagée de la terre.

La compensation devrait en principe se substituer à la restitution dans les cas où cette dernière n'est pas viable. Une telle impossibilité de restitution peut prendre un certain nombre de formes :

- La destruction physique de la propriété à tel point qu'il est impossible ou infaisable de la rendre à son ancienne utilisation ;
- L'impossibilité légale dans les cas où la propriété a été vendue (dans certains cas, à de multiples occasions) à des acheteurs qui n'avaient aucune raison d'être au courant du déplacement des propriétaires originaux ou des occupants légaux et dont la possession continue peut dès lors être protégée ;
- Des restrictions permanentes sur l'entrée ou le retour dans des zones sujettes aux catastrophes naturelles ou à d'autres menaces importantes.

La compensation peut prendre plusieurs formes. La compensation financière implique le paiement d'une somme d'argent équivalant à la valeur de la propriété perdue. La compensation en nature implique l'octroi d'une propriété qui, en principe, est fonctionnellement équivalente à la propriété qui a été perdue. Plusieurs autres types de compensations devraient être envisagés comme dédommagements, qu'ils soient apportés comme seule mesure de dédommagement ou en complément à la restitution. Ils incluent la compensation pour des dégâts injustifiés causés aux propriétés récupérées ou pour leur destruction, le paiement de la location pour l'utilisation des propriétés (par exemple, dans les cas où les propriétés ont été temporairement allouées à d'autres personnes sur une base humanitaire) et la compensation pour la perte de revenus issus des propriétés pendant la période où

l'accès a été refusé (particulièrement dans le cas des propriétés commerciales, des vergers et des terres agricoles ou de pâturage).

Dans les cas où les PDI étaient complètement sans-abri et/ou sans terre avant le déplacement (par exemple, elles n'avaient ni droits de jure/reconnus, ni droits de facto/non reconnus pour une quelconque propriété), des efforts devraient être entrepris pour les aider à bénéficier, dans l'avenir, de l'accès non-discriminatoire aux logements et aux terres situées là où elles choisissent de s'installer après le déplacement (voir chapitres 9 et 5).

Les PDI devraient, en principe, également avoir la possibilité de chercher à obtenir une restitution ou une compensation pour un bien mobilier important, notamment quand ce bien était d'une importance cruciale dans l'exercice de leur activité de subsistance (voir chapitre 13).

Sur le fond: Quels droits de propriété devraient être appliqués même s'ils n'étaient pas formels au moment du déplacement ?

Comme mentionné ci-dessus, le droit international des droits de l'homme exige que tous les citoyens soient traités de manière égale devant la loi et en particulier que les hommes et les femmes bénéficient de droits égaux pour acquérir et administrer la propriété. Dans les situations où ces garanties n'ont pas été entièrement incorporées dans le droit interne pendant que les PDI étaient déplacées, certaines catégories spécifiques de PDI devraient tout de même pouvoir accéder à des solutions de dédommagement pour la perte ou pour le refus d'accès aux foyers, aux terres et aux possessions sur la même base que les autres déplacés.

Sur le fond: Quels droits devraient être accordés aux occupants secondaires ?

187

Dans les programmes de restitution simplifiée, l'obstacle principal à la reprise des foyers et des terres est souvent la présence d'occupants secondaires, qui vont des squatters aux personnes auxquelles ces propriétés ont été allouées sous couvert de la loi. La reconnaissance du droit à la restitution pour les PDI implique que ces occupants ne jouissent pas du droit à la possession continue des propriétés revendiquées et doivent les évacuer.³⁸⁹

Dans de tels contextes, des lois spéciales sur la restitution doivent spécifier de quels droits jouissent les occupants secondaires. Ces lois incluent :

- Le droit à un autre logement : les occupants secondaires doivent quitter la propriété revendiquée dans des délais légaux, mais sans que cette mesure n'ait pour conséquence de faire de ces personnes des sans-abri. Les autorités compétentes ont l'obligation de fournir un autre logement aux personnes qui n'ont aucune possibilité de se loger elles-mêmes.
- Le droit de ne pas être soumis à une expulsion forcée : les occupants secondaires ne devraient pas être soumis à des expulsions arbitraires, conformément au droit international (voir 'Bases légales' plus haut)—par exemple, ils ne devraient être expulsés qu'après une décision légale et en présence d'agents publics; les expulsions ne devraient pas être effectuées au milieu de la nuit, dans des circonstances dangereuses et devraient être effectuées sans recours inutile à la force ; etc.
- Le droit à une procédure équitable : les occupants secondaires devraient avoir une chance de participer à la procédure de réparation et de présenter n'importe quelle preuve de possession légitime des propriétés revendiquées ou de droit à un autre logement ou à une compensation. Une possibilité au moins partielle de faire appel des décisions en faveur des requérants devrait être établie.

389 Voir les Principes de Pinheiro, Section 17.

- La compensation : dans des circonstances bien définies, les occupants secondaires peuvent avoir droit à une compensation y compris quand ils ont procédé à des améliorations nécessaires aux propriétés revendiquées, c'est-à-dire des réparations permettant de rendre la propriété toujours habitable ou utilisable. Dans les cas où les contrats de vente conclus sous la contrainte sont annulés au cours des programmes de restitution, les occupants secondaires qui ont conclu de telles ventes devraient, en principe, récupérer la somme payée ou la propriété échangée pour la propriété revendiquée.
- Une culture plantée sur des propriétés agricoles : les occupants secondaires devraient être autorisés à récolter toute culture qu'ils ont plantée sur des propriétés agricoles lorsqu'ils sont requis de les évacuer.
- Une aide pour les réclamations et plaintes concernant leurs propres propriétés : les occupants secondaires peuvent avoir des propriétés ailleurs et devraient recevoir des informations mises à jour concernant le délai d'attente pour que leurs réclamations et plaintes soient traitées dans les cas où il leur est nécessaire de quitter des propriétés occupées avant d'avoir pu récupérer leurs propres propriétés.
- Les informations : le fait de fournir aux occupants des informations complètes sur les procédures de restitution peut aider à ce que les occupants ne se sentent pas en droit de rester dans la propriété d'autrui. Ils doivent en même temps être informés de leurs droits, comme le droit à un autre logement s'ils ne trouvent pas d'autre moyen de se loger à un autre endroit. Dans certains cas, de telles informations peuvent donner aux occupants une motivation pour quitter volontairement des propriétés revendiquées, évitant la nécessité d'entamer des procédures d'éviction.

Comment intégrer la procédure de propriété simplifiée dans les procédures internes existantes ?**188**

Les lois sur la procédure simplifiée de plaintes et réclamations de propriété peuvent formuler des dispositions spéciales sur l'exécution de toute décision en faveur des requérants. Cependant, dans la mesure du possible, ces décisions devraient être généralement compatibles avec des procédures internes existantes pour l'exécution de décisions administratives et y être intégrées.³⁹⁰ Les représentants chargés de faire respecter la loi devraient notamment avoir l'obligation de protéger les fonctionnaires chargés de la restitution dans l'exercice de leur fonction et d'empêcher et de poursuivre toute obstruction à l'exécution légale de la procédure, de la même manière qu'ils le feraient dans une autre situation. Dans les situations de restitution, un certain nombre d'options différentes peuvent être mises à disposition des requérants, y compris les éléments suivants :

- La demande d'exécution immédiate—par exemple la vacance de la propriété ;
- La demande que la propriété soit administrée par des instances publiques pour un temps indéterminé et que l'occupant suivant, quel qu'il soit, paye le loyer au requérant ;
- La demande de compensation sans reprise de possession.

390 Voir Principes de Pinheiro, Section 20.

L'emploi, les activités économiques et la protection sociale

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 18 reconnaît aux PDI le droit à un niveau de vie suffisant, lequel garantit aux PDI d'avoir un accès sûr à certains droits essentiels. Les droits permettant un niveau de vie suffisant incluent le droit au travail et le droit à la sécurité sociale, y compris un ensemble minimum de garanties sociales pour tous, que la personne possède ou non un emploi. Le principe 22 (b) des Principes Directeurs a pour but d'assurer aux PDI le droit de participer à des activités économiques sans faire l'objet de discriminations par rapport au reste de la population. La capacité des individus de subvenir à leurs besoins et de mener des activités économiques de façon indépendante, tout comme d'avoir accès à des programmes de services sociaux, est inévitablement affectée par le déplacement. Toutefois, certaines mesures peuvent permettre d'assurer aux PDI de ne pas basculer dans une dépendance à une aide extérieure sur le long terme pendant leur déplacement tout en facilitant leur intégration économique ou leur réintégration dans la société.

Principe 18

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

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 :
 - [...]
 - (b) droit de rechercher librement un emploi et de participer aux activités économiques;
 - [...]

Autres principes pertinents : 19, 23, et 29.

Bases légales :³⁹¹ Les droits permettant d'assurer un niveau de vie suffisant impliquent le droit au travail et le droit pour tous, que la personne possède ou non un emploi, de bénéficier d'un minimum de garanties sociales. Le droit au travail comprend le droit de gagner sa vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté, ainsi que d'avoir accès, de façon non-discriminatoire, aux opportunités garanties par l'état afin d'assurer l'exercice de

³⁹¹ Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 83 et 103-103.

ce droit.³⁹² Celles-ci comprennent des programmes techniques généraux et d'orientation professionnelle, ainsi que les opportunités mises en place par les politiques nationales permettant d'accéder à un plein emploi productif.³⁹³ La garantie de la non-discrimination dans l'accès à l'emploi ou dans le maintien de l'emploi comprend l'obligation d'adopter une politique nationale visant à promouvoir l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi, ainsi que de mettre en œuvre des programmes spécifiques visant à protéger le droit au travail pour les individus ou les groupes défavorisés ou marginalisés.³⁹⁴ Les états devraient également garantir des conditions de travail équitables et satisfaisantes, comprenant un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune, le droit à la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, à une existence décente pour les travailleurs et leur famille, à la sécurité et l'hygiène du travail, à la même possibilité pour tous d'être promus, à des périodes de repos et de loisir adéquates et à une limitation raisonnable de la durée du travail.³⁹⁵ Les enfants, notamment, doivent être protégés contre l'exploitation économique ainsi que contre tout travail susceptible de compromettre leur développement physique et mental.³⁹⁶ Le droit au travail englobe à la fois le droit d'être affranchi du travail forcé³⁹⁷ et le droit de ne pas être injustement privé de travail ou licencié.³⁹⁸ Les droits d'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, à une rémunération juste et favorable ainsi qu'à des conditions et à une rémunération égales et adéquates s'étend à toutes les personnes, sans distinction d'aucune sorte, y compris fondée sur le déplacement.³⁹⁹

Dans toutes les situations, les femmes, les groupes ethniques et autres minorités, ainsi que les populations indigènes et tribales, ont droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, y compris la participation à des programmes d'orientation professionnelle et à l'activité économique. Dans certains cas, il n'est possible de parvenir à cette égalité qu'en prenant des mesures spéciales ou de discrimination positive pour tenter de régler les difficultés rencontrées par les groupes vulnérables ou marginalisés.⁴⁰⁰ Les PDI doivent pouvoir également bénéficier de ces droits. Les principales obligations des états, afin de garantir la non-discrimination et l'égalité dans la protection de l'emploi, impliquent l'adoption des mesures suivantes à l'égard des individus et des groupes désavantagés ou marginalisés, y compris des personnes déplacées :

- Garantir le droit d'accès à l'emploi
- Éviter les mesures entraînant la discrimination ou une inégalité de traitement dans le secteur privé ou public

392 DUDH, Article 23 (1); PIDESC, Article 6, OIT Convention No. 122; CDESC, Observation générale 18 (2006), paragraphe 6: Le droit au travail implique :

- Disponibilité: Il doit exister dans l'Etat des services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi.
- Accessibilité physique: Les opportunités d'emploi et les programmes d'orientation professionnelle doivent être physiquement accessibles et sûrs, y compris pour les personnes handicapées.
- Accès à l'information: implique la mise en place de réseaux d'information sur les moyens d'accéder aux marchés de l'emploi aux niveaux local, régional, national et international.
- Acceptabilité et qualité: Le travailleur a notamment droit à des conditions de travail justes, favorables et sûres, ainsi que le droit de former des syndicats.

393 DUDH, Article 23 (1); PIDESC, Article 6, OIT Convention No. 122.

394 PIESC, Articles 2 (2) et 3; OIT Convention 111, Article 2; CDESC, Observation générale 18, paragraphe 12(b)(i).

395 DUDH, Article 23 (1)-(3); PIDESC, Article 7; OIT Convention No. 14; OIT Convention No. 100; OIT Convention No. 106; OIT Convention No. 111; OIT Convention No. 120; OIT Convention No. 131; OIT Convention No. 148; OIT Convention No. 155; OIT Convention No. 156; OIT Convention No. 161; OIT Convention No. 183; OIT Convention No. 187.

396 CDE Article 32; OIT Convention No. 182.

397 OIT Convention No. 29; OIT Convention No. 105; CDESC Observation générale 18, paragraphe 9.

398 OIT Convention No. 158; CDESC, Observation générale 18, paragraphes 6 et 11.

399 PIESC, Articles 2, 6 et 7. Voir également OIT Convention No. 111, Article 1.

400 PIESC, Article 6 (2); CEDEF, Article 11; CEDR, Article 5(e)(i), OIT Convention No. 169, Parties III et IV; OIT Convention No. 111, OIT Recommandation 169.

- Adopter une stratégie de l'emploi à l'échelle nationale concernant cette catégorie de personnes et de groupes.⁴⁰¹

Toute personne, qu'elle possède ou non un emploi, y compris les enfants, les personnes âgées, les pauvres et les chômeurs, a le droit à la sécurité sociale, au minimum sous la forme d'un accès aux soins de santé primaires et à un revenu de sécurité.⁴⁰² La sécurité sociale peut également couvrir certains domaines de protection spécifiques, y compris les soins médicaux, la maladie, le chômage, la vieillesse, l'invalidité, les accidents professionnels, la famille (personnes à charge), la maternité, et la perte du conjoint salarié (prestations du survivant).⁴⁰³ D'une manière générale, les prestations de sécurité sociale correspondent à des prestations en nature, telles que les soins de santé, ainsi qu'à des prestations en espèces, telles que les pensions. Tandis que les États restent discrets sur leur manière de décider du modèle de couverture sociale le mieux adapté aux conditions nationales, ils se doivent d'assurer cette protection de façon non-discriminatoire.⁴⁰⁴ Ainsi, les PDI devraient se voir attribuer les mêmes droits en matière de sécurité sociale, reconnus comme valables pour tous en termes de droit et de politique nationale, tout comme ils devraient pouvoir se voir garantir le maintien des droits de sécurité sociale déjà acquis ainsi que les droits en cours d'acquisition et la possibilité de recevoir les prestations qui en découlent. En outre, du fait que les PDI font fréquemment face à une vulnérabilité croissante en raison de leur perte de revenus, d'opportunités génératrices de revenus et d'autres moyens leur permettant de répondre à leurs besoins essentiels, la non-discrimination dans l'accès à la sécurité sociale requiert que les autorités publiques mobilisent tous leurs efforts afin de compenser les déficits spéciaux auxquels les PDI sont confrontés au moyen d'un ensemble de mesures positives établies dans un très court délai.

Les clauses générales du droit humanitaire international en matière de non-discrimination⁴⁰⁵, applicables en cas de conflits armés, s'appliquent également dans les domaines de l'emploi, des activités économiques et de la sécurité sociale. Il est nécessaire de respecter certaines normes minimales de conditions de travail pour certaines catégories de personnes qui sont astreintes à travailler en situation de conflit armé.⁴⁰⁶ Le droit humanitaire international coutumier interdit le travail forcé non rémunéré ou abusif.⁴⁰⁷

Cadre réglementaire : Au niveau interne, de nombreux États ont adopté des cadres constitutionnels ainsi que législatifs, y compris certaines lois sur le travail, l'emploi et la sécurité sociale, afin de réguler les droits des travailleurs, les conditions d'emploi et les relations de travail.⁴⁰⁸ Compte tenu de la diversité en matière de moyens de subsistance obtenus par les PDI—de la chasse et la récolte ou l'agriculture de subsistance à un travail salarié ou une activité professionnelle rémunérée—une grande variété de lois et de politiques nationales axées sur le travail—ou le développement—risquent d'être pertinentes pour aborder la question de l'indépendance économique des PDI, en procédant au cas par cas. Au sein du cadre juridique existant, un État devrait pouvoir mettre en place un certain nombre de mesures pratiques par le biais de politiques, d'ordonnances ou de décrets, y

401 Voir CESR, Observation générale 18, paragraphe 9. Voir également OIT Recommandation 169, Section III.

402 DUDH, Article 25; PIDESC, Article 9; Annexe de la Constitution de l'OIT: Déclaration de Philadelphie, Article III(f); OIT Convention No. 102; OIT Recommandation No. 67; Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, paragraphe IA (ii). Voir également PIDESC, Article 11. Les critères de disponibilité, d'accessibilité physique, d'accès à l'information, d'acceptabilité et de qualité, tout comme celui de non-discrimination, comme mentionnés en note de bas de page ci-dessus, sont pertinents pour garantir le droit à la sécurité sociale ainsi que le droit au travail.

403 OIT Convention No. 102, Parties II-X.

404 PIDESC, Articles 2(2) et 3; OIT Convention No. 102. Voir également OIT, "Setting Social Security Standards in a Global Society", Social Security Briefings Paper 2 (2008).

405 Convention de Genève (IV), Article 27; Premier protocole additionnel aux Conventions de Genève, Article 75(1).

406 Convention de Genève (IV), Article 40; Deuxième protocole additionnel aux Conventions de Genève, Article 5(1)(e).

407 CICR, Droit international humanitaire coutumier, Volume I: Règles, Règle 95.

408 OIT, "Orientations sur la législation du travail", chapitre II (www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/llg/main.htm).

compris le développement de programmes d'emploi ou de formation visant les besoins des PDI et le prolongement des prestations sociales qui leur étaient versées avant leur déplacement. Il est possible de regrouper divers programmes d'aide sociale en un seul document, ou dans différentes dispositions législatives, tout en s'assurant du maintien des droits sociaux déjà acquis ainsi que des droits en cours d'acquisition. La législation élaborée spécifiquement pour faire face à la situation des PDI devrait comprendre certaines provisions générales relatives à la liberté des PDI d'entreprendre des activités économiques pendant leur déplacement et au devoir de l'Etat de leur accorder la possibilité de jouir de cette liberté dans des conditions décentes. Il semble également nécessaire d'amender les lois préexistantes au cas où leur application entraînerait une discrimination envers les PDI dans les domaines de l'emploi, de l'accès aux programmes d'aide sociale et aux prestations qui en découlent, ou pour toute autre activité économique (telles que les dispositions sur la limitation de l'accès à la propriété ou à l'emploi pour les non-résidents).

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Dans la quasi-totalité des cas, le déplacement entraîne la perte de l'emploi ainsi que des moyens de subsistance pour les personnes appartenant à toutes les classes—pour l'agriculture de subsistance comme pour les professionnels qualifiés—et pour leur famille. Combinée aux perturbations psychologiques dues au déplacement, cette situation donne automatiquement lieu à un « risque d'appauvrissement » pour les PDI.⁴⁰⁹ Les personnes déplacées aboutissent souvent dans des secteurs où il n'y a pas d'emploi, ou vivent dans des endroits trop éloignés des lieux de travail. Même s'il existe des emplois disponibles, elles font souvent face à des obstacles discriminatoires dans les domaines de la formation, de l'éducation et de l'emploi pendant leur déplacement, que ceux-ci soient fondés sur des préjugés ethniques, ou sur des raisons plus pragmatiques, telles que la protection des emplois dans les communautés d'accueil, ou bien la crainte que le fait de permettre aux PDI de travailler puisse les encourager à s'établir de façon permanente. En outre, les PDI rencontrent régulièrement le même type d'obstacles à l'accès aux prestations sociales existantes ou aux programmes d'aide sociale. Pour les personnes déjà vulnérables dépendant d'une pension de retraite, d'allocations de chômage ou familiales, il est très fréquent que le manque d'accès à de telles prestations les réduise à la misère. Les gouvernements prennent parfois des mesures politiques actives pour éloigner les PDI du marché du travail et de toute autre activité économique dans le but qu'elles soient prêtes à retourner dans leur lieu d'origine dès que possible (par exemple, après la fin d'une période d'insurrection ou d'occupation).

192

Par conséquent, les PDI tendent à rester dépendants d'une assistance imprévisible et non durable et à rester vulnérables au travail non protégé dans le cadre de l'économie informelle, ainsi que dans celui du travail forcé, de la prostitution forcée et du recrutement des enfants. Les femmes déplacées sont particulièrement vulnérables à la dépendance économique et à l'exploitation, en raison à la fois de leur rôle traditionnel consistant à élever les enfants et à entretenir le foyer et, en règle générale, de leur manque d'accès à l'éducation par rapport aux hommes.⁴¹⁰ Par ailleurs, les enfants déplacés sont vulnérables à la fois aux formes d'exploitation forcée dans le travail et au recrutement, ce qui nuit à leur développement physique et mental et interfère avec leur droit à l'éducation (voir chapitre 15).⁴¹¹

Sur le long terme, les PDI se trouvant dans l'incapacité de subvenir elles-mêmes à leurs besoins risquent de perdre leurs compétences ainsi que des opportunités et la volonté de redevenir indépendantes, compromettant ainsi leurs projets d'intégration productive dans l'économie. Elles peuvent également faire face à la discrimination sur le marché du travail durant le processus de réinstallation ou de retour. Les femmes déplacées sont particulièrement à risque de devenir les victimes d'un manque d'accès à la terre ou au crédit, tandis que les enfants déplacés sont

409 Banque mondiale, "Manuel opérationnel", OP 4.12, paragraphe 1.

410 CDESC, Observation générale 18, paragraphe 13.

411 CDESC, Observation générale 18, paragraphe 14.

souvent poussés au travail forcé dans des conditions dangereuses ou relevant de l'exploitation, interrompant leur éducation. Par ailleurs, il est probable que les obstacles entravant l'accès aux prestations sociales perdurent également lors de la mise en place de solutions durables. Il est fréquent que les populations ou que les sous-groupes déplacés (tels que les femmes ou les minorités ethniques) qui étaient déjà économiquement marginalisés avant leur déplacement n'aient pas trouvé de travail ou bénéficié d'un accès adéquat à un travail décent et librement choisi pendant le déplacement. Dans ces cas précis, il conviendrait de mettre l'accent, à la fois pendant le déplacement et au cours de la mise en place de solutions durables, sur l'intégration économique (plutôt que sur la réintégration) dans la société par la formation professionnelle et d'autres mesures afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit au travail et le droit à la sécurité sociale pour les PDI.
2. Prendre des mesures spécifiques afin de protéger les PDI contre la discrimination sur le marché du travail et dans l'accès aux prestations sociales.
3. Exiger des agences gouvernementales responsables des questions liées au travail et à la sécurité sociale qu'elles procèdent à une évaluation précise et prennent des mesures spécifiques par rapport aux problèmes auxquels sont confrontées les PDI (par exemple, à travers des programmes de travail provisoires, l'accès à une contribution aux moyens de subsistance, le micro-crédit et d'autres types de subventions, le transfert de compétences et la formation professionnelle et des programmes de services sociaux).
4. Prévoir des mesures (telles que les systèmes de micro-crédit, la formation professionnelle et la distribution de matériel agricole, de semences ou d'animaux de ferme) afin d'aider les anciennes PDI à pouvoir assurer de nouveau leurs moyens de subsistance ou de s'investir dans de nouvelles activités économiques aux endroits où elles peuvent trouver une solution durable.

193

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur droit au travail et à la sécurité sociale pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Identifier et prendre en compte les activités économiques et les besoins actuels et antérieurs au déplacement des PDI, y compris par rapport aux prestations sociales ;
- Organiser des consultations avec les PDI relatives à leur travail ou à tout autre besoin de subsistance et les encourager à participer à la conception de services de formation professionnelle ;
- Soutenir les PDI afin qu'elles parviennent à atteindre une indépendance économique pendant le déplacement à travers des programmes de travail provisoire, le transfert des compétences et la formation professionnelle, un accès non-discriminatoire aux marchés du travail et aux programmes de services sociaux ainsi qu'à travers des contributions économiques, de crédits et de tous les soutiens financiers nécessaires ;

- S'assurer que l'aide humanitaire soit limitée dans la durée, viable, et qu'elle se concentre sur les personnes les plus vulnérables et que les effets de ces programmes complètent, en termes de transfert des revenus, les efforts fournis à plus grande échelle afin d'aider les PDI à atteindre ou à retrouver leur indépendance ;
- Garantir le droit et l'accessibilité aux prestations sociales, y compris les prestations d'assistance sociale, en dépit du fait que le séjour des PDI est, dans la plupart des cas, provisoire et qu'elles ne peuvent souvent pas attester de leur droit à recevoir ces aides, en raison, par exemple, de la perte des documents justificatifs ;
- Permettre aux PDI de retrouver les avantages dont elles bénéficiaient avant le déplacement, y compris la propriété, les comptes bancaires ainsi que les prestations sociales accumulées pendant leur absence ;
- Améliorer continuellement la mise à disposition de services de formation professionnelle auprès des PDI par le suivi et l'évaluation, par des procédures de réclamation et plaintes, des séances de consultation et la participation des PDI dans l'organisation de ces services ;
- Apporter une assistance continue aux PDI afin qu'elles accèdent à une indépendance économique en complément aux solutions durables volontaires.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Quelles informations relatives aux PDI sont utiles pour évaluer la meilleure façon de garantir leurs droits au travail et à la sécurité sociale ?

194

Dans le contexte des efforts fournis pour compter, localiser et évaluer les besoins des PDI (voir section C du chapitre 2), les autorités compétentes devraient activement rechercher et recueillir les informations relatives aux bases économiques permettant d'assurer les moyens de subsistance des PDI et à leur degré de participation dans les programmes de sécurité sociale avant le déplacement, leur droit actuel de recevoir des prestations, et les compétences et qualifications qu'elles possèdent pendant le déplacement.⁴¹² Ces informations peuvent être utilisées pour garantir qu'une assistance et une formation professionnelle pendant le déplacement optimiseront l'indépendance économique des PDI. Elles peuvent également permettre que l'assistance de réintégration apportée en complément aux solutions durables est fondée sur les forces et les besoins des PDI.

Comment les PDI sans revenus peuvent être certaines de recevoir des prestations d'assistance sociale ?

Dans le contexte des efforts déployés pour verser des prestations sociales à tous, y compris aux PDI, les autorités devraient prendre des mesures afin de sauvegarder le bon fonctionnement des services sociaux qui fournissent des prestations en nature et en espèces et assurer ainsi une continuité dans le versement des prestations sociales aux PDI. L'afflux des PDI peut surcharger la capacité des institutions à fournir les prestations et les services sociaux, entraînant de longs délais qui peuvent même s'avérer dangereux pour les PDI qui n'ont pas d'emploi ni d'autre moyen de survie. Qui plus est, les compétences des institutions sociales responsables de ces services peuvent également changer par rapport aux PDI en raison de leur changement de lieu et de leur perte d'emploi, avec pour conséquence qu'aucune autorité institutionnelle ne se sente responsable de leur verser une prestation sociale. C'est pourquoi il conviendrait de clarifier les compétences entre les différentes institutions et, si nécessaire, de les étendre à d'autres entités responsables des PDI, avec le transfert d'informations nécessaires

412 Voir, par exemple, les Normes Sphère, chapitre 3, annexe 2: "Liste de contrôle pour l'évaluation initiale de la sécurité alimentaire", p. 174.

pour prendre des décisions concernant les demandes de prestations sociales. Une augmentation du nombre d'employés administratifs en charge des prestations sociales pour les PDI pourrait également s'avérer nécessaire, du moins provisoirement.

Par ailleurs, les législateurs et les autorités compétentes devraient s'assurer que les PDI dans le besoin soient légalement autorisés à recevoir des prestations d'assistance sociale et qu'elles les reçoivent effectivement dans la pratique. Les critères à appliquer doivent garantir que les conditions de résidence pour bénéficier des services d'assistance sociale n'excluent pas les PDI d'un accès aux prestations dont elles ont besoin, étant donné que les PDI ne sont souvent pas considérées comme résidents dans leur région d'origine ni dans leur région de déplacement. Lorsqu'il s'agit de déterminer si les PDI sont véritablement en droit de recevoir les prestations sociales, il se peut qu'il soit impossible de vérifier la situation économique des PDI. En effet, en conséquence de leur déplacement, les PDI peuvent avoir perdu les documents nécessaires pour justifier la dépendance à une assistance sociale, ou bien leurs moyens financiers, qui ne correspondent plus à ce qui est enregistré sur le fichier. Dans de tels cas, il conviendrait d'établir une méthode alternative appropriée tout en tenant compte du caractère temporaire de l'absence des documents ou des moyens.

Qui devrait être impliqué dès le début dans la coordination entre l'assistance aux activités économiques menées par les PDI et le versement de prestations sociales ?

Au niveau national, les activités économiques devraient être explicitement faire partie des questions traitées par le mécanisme de coordination institutionnelle (voir chapitre 2, section G). Au cours des premiers stades du déplacement, il conviendrait d'assurer une étroite coordination entre les interventions visant à soutenir le droit au travail des PDI et les efforts fournis par l'assistance humanitaire, et en particulier avec la distribution et la suppression progressive de toute aide alimentaire et l'identification des obstacles législatifs et administratifs, en particulier par rapport à la mobilité dans le travail, à l'accès aux apports économiques et au crédit, ainsi qu'à l'accès aux programmes et aux prestations d'aide sociale.

195

Une coordination avec les principaux acteurs de l'aide humanitaire et du développement à l'échelle internationale est également importante par rapport au droit au travail. Les acteurs internationaux peuvent fournir à la fois une aide directe, comme de la nourriture ou des transferts financiers, mais également des programmes de travail contre paiement ou contre nourriture en tant que mesures provisoires appliquées en cas de nécessité (voir chapitre 7). Ils peuvent également fournir une expertise technique et une assistance directe dans la conception et la mise en place de programmes de formation professionnelle et de création de revenus, dans le conseil sur le développement des réglementations et dans l'encouragement des capacités administratives. En outre, l'expertise technique et l'assistance directe doivent être fournies afin d'améliorer la coordination entre les différentes administrations de sécurité sociale au niveau local dans le but d'assurer le traitement opportun des demandes des PDI en matière d'assurance et de prestations sociales. Il est également fondamental d'assurer une coordination entre les administrations de sécurité sociale au niveau national et au niveau local afin de garantir le maintien des droits sociaux déjà acquis et en cours d'acquisition.

Les processus de mise en place de tels programmes sont particulièrement favorables à la participation des PDI. Les consultations avec les communautés touchées sont nécessaires pour identifier à la fois les compétences et les qualifications de subsistance antérieures au déplacement et qu'il conviendrait de consolider afin d'assurer une indépendance économique, ainsi que pour juger les implications de l'attitude et de la perception des PDI et de leur évolution par rapport aux solutions durables. Par exemple, tandis que les communautés principalement intéressées par un retour éventuel peuvent témoigner plus d'intérêt pour conserver leurs compétences de

subsistance antérieures au déplacement et retrouver des avantages tels que les propriétés foncières ou commerciales qu'elles ont laissées derrière elles, les PDI intéressées par la réinstallation peuvent montrer bien plus d'intérêt à l'égard de l'accès non-discriminatoire aux programmes de formation professionnelle et des opportunités offertes aux populations locales sur les lieux du déplacement. Dans les situations où les PDI bénéficient d'un accès physique aux opportunités de formation et de travail existantes, les consultations devraient s'étendre aux communautés d'accueil et à d'autres communautés dans la zone de déplacement afin de trouver des mesures à même de minimiser tout impact négatif sur l'accès des PDI aux moyens de subsistance locaux et aux marchés du travail.

Dans l'idéal, les mécanismes de participation devraient faciliter non seulement le flot d'informations relatives aux besoins économiques et aux opportunités, mais aussi la formation de groupes ou de comités qui étudieraient les problèmes liés à des moyens de subsistance spécifiques et mobiliseraient leurs ressources dans le but de mener collectivement des activités économiques précises. L'encouragement de la formation de groupes ou de coopératives peut se révéler particulièrement approprié pour faciliter l'indépendance économique des groupes marginalisés ou vulnérables au sein de populations déplacées, tels que les femmes chefs de famille.

Quels types d'assistance peuvent aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

Ce chapitre décrit quatre grandes catégories d'assistance qui pourraient aider les PDI à parvenir à l'indépendance économique.

196

1. programmes de travail provisoire
2. transfert des compétences et formation professionnelle
3. accès au marché du travail et programmes sociaux
4. accès à la terre, à d'autres apports économiques, au crédit et à d'autres moyens de soutien

Aucune de ces formes d'assistance n'est exclusive et les quatre devraient, en principe, être apportées dans le but de promouvoir le droit au travail des PDI. La mise à disposition et la mise en place des différentes formes de soutien doivent être fondées sur les besoins et les aspirations des PDI, dont l'évaluation sera effectuée à travers leur participation aux processus consultatifs. L'assistance devrait généralement être fondée sur un processus allant de la formation au soutien à l'accès aux marchés (soit du travail, soit, dans le cas des PDI travaillant à leur compte, au marché des crédits, des matériaux et à d'autres intrants économiques).

Toutefois, l'élaboration de ces programmes nécessite l'adoption de quelques dispositions en raison de certains facteurs susceptibles de nuire aux besoins et aux opportunités des PDI :

- **Emplacement:** Lorsque les PDI sont installées près de centres urbains, l'intégration au sein de programmes de formation existants et de marchés du travail, du crédit et d'autres intrants économiques devient une possibilité. Cette intégration peut être retardée à cause des différences culturelles ou de langue entre la communauté des PDI et les communautés d'accueil, de certains obstacles administratifs ou juridiques, ou bien à cause de l'effet des PDI sur l'économie locale. Néanmoins, la promotion du droit au travail des PDI peut exiger certaines démarches pour faciliter cette intégration dans des situations de déplacement prolongé.
- **Distribution géographique et cohésion:** Dans les situations où les PDI sont concentrées dans des zones urbaines ou rurales spécifiques, dans des abris collectifs ou dans des camps, leur nombre peut

leur permettre de fonctionner, du moins dans une certaine mesure, comme leur propre marché. En d'autres mots, les PDI peuvent être capables d'atteindre un certain degré d'indépendance en fournissant simplement du travail, des biens et des services principalement à d'autres PDI, du moins en premier lieu. Même si cette solution ne résout pas le problème à long terme, elle peut encourager l'initiation aux activités économiques dans une période où la possibilité d'un retour ou de l'accès aux opportunités d'emploi dans la communauté environnante est compromise.

- **Solutions durables:** Il est possible que les PDI fassent soudain l'expérience de nouveaux besoins et de nouvelles opportunités dans le cas où les solutions durables deviennent réalisables. Par exemple, il se peut qu'au début, les conditions permettant aux rapatriés d'utiliser les compétences de subsistance qu'ils ont acquises ou maintenues pendant le déplacement n'existent pas. En de telles circonstances, les programmes de travail provisoire (par exemple, la reconstruction des infrastructures détruites contre paiement ou nourriture) peuvent s'avérer nécessaires pendant cette période.

Dans tous les cas, les programmes aidant les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver devraient être conçus de façon à anticiper et à faire face aux obstacles auxquels sont confrontés les groupes particulièrement vulnérables ou marginalisés au sein de communautés déplacées. Par exemple, la participation des femmes aux programmes d'emploi et de formation professionnelle devrait être encouragée, si possible par des mesures telles que la flexibilité dans les heures de travail et de la sécurité des conditions de travail, ainsi que la mise à disposition d'un service de garderie et de scolarité de jour pour les enfants (voir chapitre 15).

De quelle façon le travail provisoire peut-il aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

197

Dans les premiers moments du déplacement et du retour, il est possible d'encourager une activité économique en complément ou en remplacement du filet de sécurité transitoire mis en place par l'aide humanitaire, y compris par des programmes ou des activités provisoires ou temporaires offrant un travail contre paiement ou nourriture.⁴¹³ Ces activités peuvent impliquer un emploi accessible aux personnes déplacées possédant un faible niveau de compétences et peuvent se concentrer sur les besoins immédiats de la communauté déplacée, évitant la compétition ou les tensions avec les marchés du travail environnants. Les programmes organisés de travail contre paiement ou nourriture peuvent se concentrer sur, par exemple, la construction d'abris ou d'installations telles que les établissements scolaires ou les latrines, dans le contexte des camps de PDI. Sur les lieux du retour, les programmes de travail contre paiement ou nourriture peuvent se concentrer sur la reconstruction des maisons et des infrastructures endommagées, y compris les routes, les services, les bâtiments publics, les systèmes d'irrigation et les puits. Ces programmes peuvent améliorer les infrastructures physiques aptes à améliorer, à leur tour, les opportunités de moyens de subsistance.

Dans le contexte des programmes de travail provisoire, il est fréquent que les autorités compétentes recrutent directement les PDI. Dans de tels cas, la législation pertinente devrait établir certaines conditions pour ce type de recrutement, correspondant aux règles nationales généralement applicables en matière de salaire minimum et de conditions de travail, comme les heures de travail et la sécurité. Dans les situations où les programmes de création d'emploi sont sous-traités à des entreprises privées, ces dispositions doivent

413 Normes Sphère, Norme relative à la sécurité alimentaire 3: Revenus et emploi, p.152.

reposer sur des clauses de travail garantissant des conditions à l'égard des PDI qui soient non moins favorables que les conditions généralement applicables à l'ensemble de la population.⁴¹⁴

Dans certaines situations, il est possible d'apporter un simple soutien et de faciliter les activités spontanées de la part des PDI en fournissant des biens et des services à d'autres PDI. L'assistance humanitaire peut participer à ces efforts en matière de transfert de revenus, libérant les ressources familiales pour investir dans des activités économiques, pour rembourser des dettes, pour couvrir les dépenses scolaires ou médicales ou pour emprunter afin d'assurer d'autres besoins. Dans ces situations, les mesures politiques visant à promouvoir les activités économiques de la part des PDI devraient reposer sur le quotidien dans les camps ou dans les zones d'installation. La collecte et la distribution de produits de base, tels que le bois à brûler, les services de soins personnels, la production de vêtements ou de couvertures, le raccommodage de vêtements et la réparation des chaussures ou de montres, la préparation de nourriture, la construction à petite échelle, et d'autres services similaires, peuvent tous être achetés et vendus dans les camps, dans la mesure où les compétences et les moyens de paiement ou de troc requis sont présents. Les mesures politiques relatives aux PDI devraient encourager ces activités, en assurant par exemple la sécurité auprès des PDI engagées dans des activités économiques telles que l'agriculture à petite échelle, la collecte de bois à brûler ou le pâturage, les obligeant régulièrement à passer du temps en dehors des camps ou des zones d'installation.

De quelle façon le transfert des compétences et les programmes de formation professionnelle peuvent aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

Les compétences de subsistance constituent un capital intrinsèquement transportable, qui n'a pas été perdu pendant le déplacement. Toutefois, dans les situations où les PDI ne peuvent pas activement mener leurs activités économiques ou exercer leurs professions traditionnelles pendant le déplacement, ces compétences peuvent en pâtir. Dans de nombreux cas, comme lors des déplacements d'une zone rurale à une zone urbaine, les PDI proviennent de milieux socio-économiques différents de celui de la communauté d'accueil et peuvent, par conséquent, se trouver dans l'incapacité d'utiliser leurs compétences traditionnelles. Dans le cadre d'un déplacement à long terme, il est possible que ces compétences ne puissent pas du tout être transmises aux plus jeunes générations, ce qui souligne l'importance d'aider les PDI à acquérir des compétences de subsistance alternatives. Dans les cas où les PDI étaient largement sous-qualifiées avant le déplacement, où elles ne sont pas intéressées par le retour ou lorsqu'elles sont séduites par l'idée de développer de nouvelles possibilités de subsistance, il conviendrait également de mettre l'accent sur l'acquisition de compétences de subsistance qui soient nouvelles ou alternatives.

Dans les contextes de déplacement, la formation professionnelle est particulièrement importante, à la fois pour préserver et transmettre les capacités de subsistance existantes et pour développer de nouvelles compétences qui peuvent renforcer l'indépendance économique pendant le déplacement et au cours de la réintégration. Les compétences telles que la langue et la maîtrise des outils informatiques, de même que les métiers généralement très recherchés tels que la charpenterie, sont précieux dans presque toutes les situations. Toutefois, dans les cas où un retour volontaire semble compromis, la formation devrait fournir aux PDI les compétences adaptées à leur

414 Voir Convention de l'OIT n° 94. Les clauses de travail dans les contrats publics obligent les employeurs privés—ou les agences gouvernementales—à engager des personnes sous des conditions qui ne soient pas moins favorables aux conditions établies pour un travail de même nature dans la même région soit par voie de convention collective, soit par voie de sentence arbitrale ou par voie de législation nationale. Lorsque les conventions collectives, les voies de sentence arbitrale ou les législations nationales réglementent les conditions locales, celles-ci sont typiquement plus intéressantes que les conditions minimums établies par la législation nationale. Des dispositions précises doivent être appliqués en vue d'optimiser la création d'emploi ou la génération de revenus dans le contexte de programmes d'emploi spécifiques pour les PDI tant que de telles opportunités sont offertes dans les communautés locales.

nouvel environnement, et en particulier, celles qui sont exigées pour trouver un emploi disponible. Sur le court terme, la formation professionnelle devrait être fournie spécialement pour les PDI et se fonder sur les besoins, les capacités et les intérêts détectés lors des consultations avec eux. Sur le long terme, les PDI devraient se voir apporter toute l'aide nécessaire pour leur garantir l'égalité d'accès aux programmes de formation professionnelle accessibles à l'ensemble de la communauté.

De quelle façon l'accès aux marchés du travail et les programmes de sécurité sociale peuvent aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

En accord avec le droit au travail, ainsi qu'avec le droit à la liberté de mouvement et au choix de résidence (voir chapitre 5), les PDI devraient pouvoir trouver du travail dans des conditions justes et favorables dans la région où elles se trouvent déplacés. Néanmoins, les PDI sont souvent confrontés à des obstacles dans l'accès au marché du travail. La plupart des problèmes impliquent l'accès physique, par exemple lorsque les mouvements de PDI se trouvent restreints ou lorsqu'elles sont installées dans des camps éloignés des centres de population, ainsi que d'autres restrictions reposant sur la crainte que la participation des PDI entraîne une réduction des salaires ou constitue une menace par rapport aux emplois disponibles dans les communautés d'accueil. La participation des communautés d'accueil dans le développement des mesures politiques relatives au déplacement interne est essentielle pour garantir qu'aucun élément défavorable nuisant à la participation des PDI au marché du travail ne soit minimisé. Cependant, dans les situations de déplacement prolongé, le fait de ne pas permettre aux PDI d'atteindre l'indépendance économique dans les mêmes conditions que les citoyens résidant dans la même région constitue une infraction aux droits des PDI. Par conséquent, les mesures politiques relatives au déplacement interne devraient éviter l'isolation ou l'exclusion à long terme des PDI sur le marché du travail et adopter des mesures permettant l'accès des PDI à des emplois rémunérés.

199

Pour lever les obstacles à l'indépendance des PDI, il est nécessaire d'étudier une large gamme de lois applicables et de pratiques observées au niveau local qui pourraient présenter des entraves en matière de déplacement. Ces exemples incluent :

- des restrictions à l'accès au marché du travail local ayant pour effet de compliquer la participation des PDI, telles que l'exclusion arbitraire des coopératives ou des syndicats locaux ;
- des restrictions au mouvement ou au choix de résidence, ayant pour effet d'empêcher les PDI de vivre à une distance raisonnable de leur travail ou de leurs activités économiques ;
- des barrières légales ou de facto (par exemple, la langue, les documents personnels ou les exigences de résidence) entravant la participation des PDI aux plans locaux de formation professionnelle ou de création d'emploi ;
- des règles sur la certification des compétences entraînant la non-reconnaissance arbitraire des qualifications ou de la formation professionnelle des PDI ;
- des exigences restrictives relatives à l'utilisation, la location ou l'achat de biens fonciers, immobiliers et d'autres atouts productifs ;
- le refus arbitraire de donner accès aux droits aux ressources locales, par exemple, en matière de pêche ou de pâturage.

En ce qui concerne les PDI qualifiées, l'un des plus grands obstacles à l'indépendance économique pendant le déplacement peut être le manque d'accès aux documents et, en particulier, aux certificats établissant les qualifications professionnelles acquises ou les permis reconnaissant leurs compétences. Comme il est mentionné dans le chapitre 11 de ce manuel, l'absence de documents personnels devrait, autant que possible, être palliée par

des programmes de réémission simplifiée ou par d'autres mesures. Dans le cas des qualifications professionnelles, une évaluation des compétences ou une certification fondée sur des preuves testimoniales peuvent s'avérer des méthodes rapides et efficaces pour apporter une reconnaissance. Pour les personnes déplacées sans emploi, le manque d'accès à des crédits abordables peut également constituer un obstacle supplémentaire.

En ce qui concerne les PDI non qualifiées, la participation aux marchés du travail locaux peut être possible, mais elle peut s'assortir du risque de travailler dans des conditions de sécurité inexistantes ou non favorables, ou de subir purement et simplement l'exploitation. Ces risques sont amplifiés dans des situations où l'on refuse aux PDI les permis nécessaires pour travailler dans l'économie formelle. Les PDI devraient être protégées en toutes circonstances contre le risque d'être engagées pour tout travail contraint ou forcé, ou pour un travail qu'elles n'auraient pas librement choisi ou accepté.

Les PDI devraient également être protégées de la pression les forçant à s'investir dans des activités économiques illégales, telles que la production ou la distribution de drogues. Toutefois, si la participation dans l'économie formelle doit être encouragée, la participation des PDI à l'économie informelle ne devrait pas être interdite ou sanctionnée, même si ce type d'économie constitue un cadre au sein duquel des biens et des services légaux sont produits et vendus d'une façon qui ne coïncide pas tout à fait avec les exigences légales, telles que les règles relatives au registre ou à l'imposition. Dans la pratique, l'économie informelle peut non seulement absorber les travailleurs déplacés qui auraient été de toute manière dépourvus d'un revenu indépendant, mais peut également répondre de façon peu coûteuse aux besoins des clients déplacés à travers la distribution de biens et de services à bas prix.

200

Les inconvénients de l'économie informelle comprennent le fait qu'elle n'apporte pas automatiquement de reconnaissance, de protection sociale ni la garantie d'un travail décent⁴¹⁵ aux PDI. En outre, les travailleurs de l'économie informelle ont tendance à éviter de payer des impôts. Les politiques relatives aux PDI devraient soutenir les mesures prises à plus haut niveau afin d'intégrer l'économie informelle aux activités économiques courantes, garantissant des droits et des conditions relatives au lieu de travail qui soient non moins favorables pour les personnes déplacées que pour les autres travailleurs pour des emplois comparables dans l'économie formelle.⁴¹⁶ Les mesures politiques et les programmes visant à transférer les activités économiques vers l'économie formelle aideraient également les PDI à conserver et à acquérir de nouveaux droits sociaux.

L'une des mesures les plus importantes à prendre est l'amendement ou l'interprétation de la législation nationale afin d'apporter une reconnaissance et une protection aux travailleurs dans l'économie informelle, y compris l'extension des programmes de sécurité sociale. Dans de tels cas, tout obstacle administratif empêchant spécifiquement les PDI d'accéder aux programmes de sécurité sociale devrait être détecté et pris en charge, afin de garantir l'égalité de traitement. Au cas où les PDI risquent d'être victimes d'exploitation au travail du fait qu'elles ne parlent pas la langue locale, les politiques relatives aux PDI devraient les informer sur les droits des travailleurs, les conditions minimales de travail et sur le salaire minimum dans une langue qu'elles comprennent.⁴¹⁷

415 "Le travail décent" est généralement compris comme correspondant à un travail productif et sûr, assorti du respect des droits du travail, d'un revenu et d'une protection sociale adéquats et d'un dialogue social, y compris de la liberté d'association, de négociation collective et de participation. Voir la Conférence internationale du travail, "Résolution concernant le renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation", 97^e session (2008)

416 Voir, en général, OIT, "Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle" (2002), paragraphe 5 (www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf).

417 Voir Principe directeur 22.1 (e)

ETUDE DE CAS

Intégration économique des PDI pendant le déplacement

La stratégie adoptée par l'Etat de Géorgie à l'égard des PDI établit les conditions suivantes :
"Chapitre III

2.2.2. Pour l'intégration des PDI, il est indispensable de mettre en place des activités supplémentaires tenant compte de leurs problèmes spécifiques et si nécessaire, d'instaurer une discrimination positive dans le cadre des programmes de l'Etat, avant que les objectifs de la Stratégie ne soient atteints. Les programmes additionnels ont pour but de parvenir à l'intégration sociale des PDI à travers la fermeture progressive des centres collectifs, afin de réduire la dépendance des PDI à l'assistance de l'Etat, et à l'inclusion des PDI vulnérables dans les programmes d'Etat généraux. Il est envisagé :

a) [...]

b) De fournir un enseignement et une formation professionnels aux PDI dans le cadre des programmes d'Etat, d'activer leur initiative économique et de garantir des conditions favorables d'activités économiques ;"⁴¹⁸

De quelle façon les intrants économiques, les crédits et le soutien financier peuvent aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

Les programmes de formation peuvent fournir aux PDI d'importantes compétences occupationnelles ou de subsistance. Cependant, les PDI souhaitant obtenir un revenu par leur esprit d'entreprise (plutôt que de trouver un emploi normal) ne peuvent pas, en raison de leur déplacement, avoir accès à de nombreuses formes de soutien que les entrepreneurs non déplacés tiendront pour acquis.

- **Droit à la terre :** Les PDI qui désirent se lancer dans le secteur de la production primaire possèdent souvent les compétences adéquates mais manquent des intrants économiques les plus importants. L'accès à la terre pour assurer une récolte ou élever du bétail constitue vraisemblablement un problème pendant le déplacement, période au cours de laquelle les PDI doivent entrer en compétition avec les agriculteurs ou les éleveurs établis dans les communautés environnantes. Un problème similaire survient dans les contextes de retour pour les agriculteurs qui ne disposent pas de droits à la terre suffisants dans la zone de retour pour pouvoir bénéficier de programmes de restitution ou de compensation (voir chapitre 12). Dans de telles situations, l'accès à la terre, en particulier à la terre possédée par l'Etat, dans de bonnes conditions, est crucial. Il n'est pas nécessaire de transférer la propriété de la terre aux PDI, mais il convient simplement de veiller à ce que les lois existantes et à ce que les pratiques relatives au bail foncier garantissent une sécurité adéquate à toutes les parties et que les PDI aient accès à la fois au marché foncier et au marché des crédits dans des conditions non moins favorables que celles appliquées aux citoyens non déplacés. Il est tout aussi important de s'assurer que les activités des nouveaux arrivants ou des PDI rapatriées ne risquent pas de surcharger ni de dégrader l'environnement local.

418 Décret No. 47 du Gouvernement de Géorgie: On Approving of the State Strategy for Internally Displaced Persons—Persecuted (2007).

ETUDE DE CAS

Une terre agricole pour les PDI

En Géorgie, le Ministre des Réfugiés et du Logement se joint aux les autorités locales et centrales afin de veiller à ce que les PDI soient exemptées de payer l'impôt foncier sur des terrains agricoles qui leur sont attribués pour un usage temporaire pendant le déplacement.⁴¹⁹

- **Autres intrants économiques :** Les PDI qui souhaitent entreprendre ou bien reprendre des activités économiques dans la production primaire auront vraisemblablement besoin d'intrants économiques importants et coûteux afin de démarrer. Dans de nombreux cas, elles auront besoin d'une assistance pour pouvoir accéder à ces intrants, soit sous la forme d'un accès préférentiel au crédit afin de les acheter elles-mêmes, soit sous la forme de dons. Les agriculteurs auront, au minimum, besoin d'outils, de semences et de fertilisants. Les éleveurs peuvent avoir besoin de cheptel afin de remplacer celui qu'ils ont perdu pendant le déplacement. De la même manière, il est très probable que les pêcheurs auront perdu leurs intrants principaux, tels que leur bateau ou leurs filets. Les PDI cherchant à s'engager dans la production de biens ou de services à petite échelle peuvent avoir besoin d'accéder à des outils et à des équipements, à du matériel de bureau de base et à un local professionnel. En étendant les subventions en numéraire ou les micro-crédits aux PDI, les autorités compétentes pourraient leur permettre de choisir elles-mêmes les intrants les plus appropriés pour atteindre l'autosuffisance. Afin de promouvoir l'indépendance, la quantité de ces intrants devrait suffire à générer un surplus de revenu excédant les dépenses nécessaires pour assurer les besoins minimums en termes de sécurité alimentaire. La continuité de l'aide alimentaire sur une certaine période ainsi que d'autres formes d'aide humanitaire peuvent aussi constituer une forme de transfert de revenus susceptible de soulager les ressources des PDI, de leur faire gagner du temps et d'encourager l'indépendance (voir chapitre 4 et 7).
- **Crédit:** En raison de leur déplacement, les PDI peuvent se retrouver sans économies ni garanties leur permettant d'obtenir un prêt. Même dans les cas où les PDI possèdent une propriété importante, celle-ci risque très probablement d'être inaccessible pendant la durée du déplacement et peut même être occupée par d'autres personnes, ou détruite. En outre, les historiques des crédits ainsi que d'autres documents pertinents risquent d'être inaccessibles (voir chapitre 11). Dans ces circonstances, les PDI sont confrontées à des difficultés importantes dans leur accès aux marchés des crédits ordinaires et peuvent finalement être incapables d'assurer les coûts leur permettant de se lancer dans les affaires par leurs propres moyens. Dans de telles situations, des programmes offrant des micro-crédits ou des garanties publiques pour les prêts privés devraient être créés sur les modèles conçus pour les pauvres et pour les personnes qui ne possèdent pas de terre en général et sur les modèles qui ont été spécifiquement établis pour les communautés déplacées dans le but d'optimiser leurs chances de parvenir à l'indépendance économique.
- **Soutien:** La formation et d'autres moyens de soutien devraient se concentrer sur l'évolution des besoins et des opportunités des PDI qui ont commencé à travailler ou se sont lancées dans les affaires. Par exemple, si les programmes d'extension agricole et les foires aux semences peuvent profiter aux agriculteurs déplacés ou rapatriés, une formation sur l'organisation des affaires et une simple prévision des inventaires, des coûts et des profits peut aider les entrepreneurs. Le soutien peut également prendre la forme d'une facilitation des rapports avec les associations commerciales appropriées, avec les partenaires potentiels ou les fournisseurs exerçant au sein de la communauté professionnelle élargie.

419 Loi No. 335-II-S de Géorgie: On Internally Displaced Persons – Persecuted (28 juin 1996, mise à jour le 18 décembre 2001), Article 5(2)(h).

Pour conclure, les subventions aux services publics utilisés par les PDI peuvent encourager leur participation aux activités économiques. Par exemple, l'accès subventionné aux transports publics peut permettre aux PDI d'accéder aux marchés du travail, en particulier dans les cas où elles vivent dans des installations collectives relativement isolées. De la même manière, la garde d'enfant subventionnée peut constituer une condition préalable à la participation des femmes à des activités génératrices de revenus.

Quels types d'avoirs peuvent être récupérés afin d'aider les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

L'avoir qui agit de façon la plus évidente sur les perspectives de subsistance des PDI est la propriété, et plus particulièrement les droits au logement, à une terre productive et à des locaux commerciaux (voir chapitre 12). Afin de garantir qu'une restitution facilite l'indépendance économique, il convient de faire montre d'indulgence à l'égard de tout arriéré d'impôts ou d'autres obligations contractées par les PDI ayant récupéré une propriété qui n'est pas encore productive.

Les autres avoirs importants peuvent comprendre les comptes bancaires gelés et les biens importants, tels que les tracteurs ou le cheptel. En outre, dans les cas où le déplacement a été agrémenté de violations du droit au travail telles que les licenciements discriminatoires, il conviendrait de mettre en œuvre certaines solutions incluant la réintégration prioritaire des rapatriés (dès que possible) ou la compensation financière du manque à gagner engendré. Enfin, les lois et les règles politiques relatives au déplacement interne devraient garantir l'accès à toutes les prestations sociales cumulées par les PDI ou leurs survivants pendant la période de déplacement. S'il est impossible de rembourser toutes ces prestations en une fois, il convient d'adopter un système grâce auquel les PDI peuvent recevoir des compensations liées aux prestations sociales qui n'ont pas été reçues.

203

Comment améliorer au fil du temps l'assistance aidant les PDI à parvenir à l'indépendance ou à la retrouver ?

Les programmes de formation professionnelle devraient faire l'objet d'une évaluation peu de temps après leur exécution dans le but d'en étudier les résultats, tels que le niveau d'utilisation des compétences et l'augmentation des revenus des individus et des familles. Dans le cas des programmes de formation et de création d'emploi, tout comme pour les autres formes d'assistance, les mesures politiques relatives aux PDI devraient encourager l'élaboration de procédures de réclamations liées aux inquiétudes des individus en matière de critères d'éligibilité ou d'adéquation des services. Plus important encore, les PDI devraient être constamment consultés au sujet de l'adéquation des résultats obtenus en matière d'emploi et devraient participer à l'organisation de ces services tout au long du processus.

De quelle façon le droit au travail peut-il être réalisé dans le contexte des solutions durables ?

La nature et le niveau des transferts des compétences, la formation professionnelle et le soutien à la création de revenus dont les PDI auront bénéficié pendant le déplacement auront de nettes conséquences sur la capacité des personnes déplacées à se réintégrer dans le contexte de solutions durables. Néanmoins, que les PDI aspirent à un retour ou à s'établir ailleurs, les programmes étatiques devraient avoir pour objectif d'aider les PDI à gagner leur vie grâce à un travail décent librement choisi. Les perspectives à long terme pour la réintégration économique des PDI dépendent, pour les travailleurs agricoles, de l'accès aux outils, aux semences ou aux animaux ; pour les personnes travaillant à leur compte de l'accès aux crédits (ou micro-crédits) ; pour les personnes travaillant dans

le secteur formel ou informel, d'une non-discrimination dans l'accès aux opportunités de subsistance locales et aux marchés du travail, que ce soit dans le contexte de la réinstallation ou du retour. Cependant, les PDI sont susceptibles de rencontrer une discrimination dans l'emploi dans ces deux contextes en raison de leur statut de nouveaux arrivants (ou de nouveaux rapatriés) et, dans certains cas, de discriminations ethniques, linguistiques et d'autres distinctions pratiquées entre elles et la population locale. Afin de renforcer les solutions durables pour les PDI, il est nécessaire que les autorités compétentes prennent des mesures pour interdire la discrimination fondée sur le déplacement ou sur les caractéristiques associées aux groupes déplacés.

ETUDE DE CAS

Promotion de conditions socio-économiques stables pour les PDI dans le contexte du choix de solutions durables

En Colombie, la Loi n°387 sur le déplacement interne établit des mesures permettant de promouvoir la viabilité économique des solutions durables choisies par les PDI :

“Article 17. Stabilisation et consolidation socio-économique. Le gouvernement national doit promouvoir des actions à moyen et à long terme ayant pour but de créer des conditions sociales et économiques durables pour les populations déplacées, dans le cadre d'un retour ou d'une réinstallation volontaires dans d'autres régions urbaines ou rurales.

Ces mesures doivent permettre aux personnes déplacées d'avoir un accès direct aux programmes sociaux du gouvernement, en particulier aux programmes concernant :

1. Les projets lucratifs
2. Le Système national sur la réforme agraire et le développement rural
3. Le soutien aux petites entreprises
4. L'organisation sociale et la formation
5. L'assistance sociale dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement et de l'éducation en milieu urbain et rural, de l'enfant, de la femme, des personnes âgées et
6. Les programmes du Réseau de Solidarité Sociale en matière d'emploi en milieu urbain et rural”⁴²⁰

420 République de Colombie, Loi 387 (1997), Article 17.

Chapitre 14

Les droits électoraux

A. INTRODUCTION

Objectif : Le Principe 22(1)(d) des Principes directeurs vise à garantir que les PDI puissent participer à la politique au niveau local et national, y compris aux élections et aux référendums, sans discrimination par rapport au reste de la population, même si elles ne peuvent pas rentrer dans leur lieu de résidence habituelle là où elles doivent normalement voter. Les élections jouent souvent un rôle important dans la résolution du conflit et dans l'établissement de la paix. En passant des affrontements armés à la compétition électorale, les parties au conflit créent les conditions nécessaires à une normalisation politique, facilitant la réintégration des PDI dans la société. Toutefois, afin que les élections permettent de contribuer à mettre définitivement fin au conflit, leurs résultats doivent être perçus comme légitimes par tous les camps, y compris par les populations déplacées. Dans d'autres cas, et en particulier lorsque le déplacement se prolonge, les PDI ont un intérêt légitime à élire ceux dont les décisions ont un impact sur leur situation actuelle. C'est pour ces raisons qu'il est particulièrement important que tous les groupes marginalisés de la société—et notamment les PDI—bénéficient d'un accès suffisant aux processus électoraux, afin que leurs intérêts soient représentés.

Note : Les élections et les référendums ont tendance à soulever le même type de problèmes dans le contexte de déplacement interne. Ce chapitre étudie principalement les élections compte tenu qu'elles tendent à se produire plus fréquemment et qu'elles sont généralement mieux acceptées d'un point de vue universel que les référendums. Toutefois, les recommandations énoncées dans ce chapitre s'appliquent également, par analogie, aux référendums, sauf indication contraire.

205

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:
[...]
(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 ;
[...]

Autres principes pertinents : 1(1); 20; 22(1)(a), (c), (e) et 29(1)

Bases légales :⁴²¹ Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, y compris par la participation à des élections périodiques et honnêtes.⁴²² La forme centrale de participation politique protégée par cette règle est le

421 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., Studies in Transnational Legal Policy 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 103-05.

422 DUDH, Article 21; PIDCP, Article 25; CADHP, Article 13; CADH, Article 23; Protocole 1 à la CEDH, Article 3.

droit de voter à l'occasion d'une élection ou d'un référendum (par exemple, pour une nouvelle constitution ou le futur statut d'un territoire). Toutefois, la capacité de se présenter en tant que candidat, de mener une campagne ou d'être élu constitue un autre droit électoral important qui exige également le respect de la liberté d'opinion, d'expression et de réunion.⁴²³ En accord avec le principe du suffrage égal et universel, aucun citoyen d'un Etat démocratique ne devrait perdre ses droits électoraux en raison de son déplacement. Les droits de participation politique s'étendent à tous les citoyens, sans distinction d'aucune sorte, y compris fondée sur le déplacement. Dans toutes les situations, les femmes, les groupes ethniques et autres minorités, ainsi que les populations indigènes et tribales, ont le droit de participer à la vie politique de leur pays sans discrimination.⁴²⁴ Les Etats peuvent raisonnablement établir des conditions d'inscription au vote et à la candidature basées sur des conditions de résidence, mais ils devraient s'assurer qu'aucune de ces mesures n'est formulée de façon à restreindre le droit des PDI à la participation politique.⁴²⁵

Cadre réglementaire : Au niveau interne, la plupart des Etats ont développé ce qu'ils appellent des cadres électoraux, ou des systèmes de règles constitutionnelles, législatives et administratives, organisant la conduite des élections ou des référendums souvent contrôlés par un « organisme électoral » (OE) indépendant et non partisan, tel qu'une commission électorale nationale.⁴²⁶ Les cadres électoraux sont importants pour garantir la légitimité générale et l'intégrité des élections. Ils devraient également introduire des mécanismes pour garantir que les PDI conservent leur capacité de participation. Par conséquent, la question des droits de vote et du droit d'être élus des PDI aux élections ou aux référendums ne peut pas être réglée par les lois concernant directement les PDI, et il sera généralement nécessaire d'amender les lois électorales et d'autres éléments du cadre électoral.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Les PDI qui ont la citoyenneté de leur pays devraient continuer à bénéficier des mêmes droits que le reste de la population. Cependant, le fait qu'elles soient déplacées de régions où elles étaient inscrites ou bénéficiaient du droit de vote et qu'elles n'aient dans la plupart des cas pas d'accès à leurs documents personnels peut les empêcher d'exercer ces droits si les cadres électoraux n'ont pas prévu ce genre d'éventualité. Certaines règles qui seraient raisonnables et anodines dans des conditions normales peuvent avoir l'effet imprévisible d'interdire aux PDI le droit de vote en vertu de complications techniques dues au fait qu'elles ne se trouvent plus sur les lieux de leur résidence habituelle ou d'origine. Dans la pire des situations post conflictuelles, cela peut signifier que les élections ou les référendums visant à garantir un retour volontaire des PDI dans leur foyer ne sont pas accessibles aux personnes déplacées, car elles ne se trouvent justement pas chez elles. La protection des droits de participation des PDI à la politique à la suite d'une catastrophe naturelle ou de projets de développement est également cruciale et soulève les mêmes difficultés. La quasi-totalité des situations dans lesquelles les personnes déplacées ne peuvent pas revenir dans leur région d'origine dans la sécurité et la dignité pose de véritables problèmes concernant :

423 PIDCP, Articles 19, 21 et 25.

424 Convention sur les droits politiques de la femme (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/22_fr.htm); CEDEF, Article 7; Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, Article 9 ; CEDR, Article 5(c) ; Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Résolution de l'Assemblée générale 47/135, UN Document A/47/49 (1993), Article 2 (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/d_minori_fr.htm); OIT Convention No. 169, Article 6(b)

425 Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 25 (1996), paragraphes 3 et 11; Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2006)6, paragraphe 9; OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), Engagements existants pour des élections démocratiques dans les États participants de l'OSCE (Warsaw, octobre 2003), p.16; OSCE, Rapport final, Supplementary Human Dimension Meeting on Migration and Internal Displacement, Vienne, Autriche, 25 septembre 2000, p.5; Nations Unies et l'IASC, Operational Guidelines on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters, with Particular Reference to the Persons who are Internally Displaced (Guidelines on Human Rights and Natural Disasters) (2006), Guideline D.5.1, p. 32.

426 Jesús Orozco et Yuri Zuckermann, "Legal Framework Overview" (www.aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa02/voa02 [9 juillet 2006])

- (a) l'endroit où les PDI peuvent procéder à leur inscription ou à leur réinscription en qualité d'électeurs ou se présenter en tant que candidats ;
- (b) l'endroit où les PDI devraient pouvoir voter en remplissant et en remettant un bulletin de vote ;
- (c) la circonscription ou les circonscriptions électorales où les votes des PDI devraient être comptés.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Fournir des mécanismes aux PDI pour qu'elles puissent s'inscrire en tant qu'électeurs même pendant le déplacement, y compris, par exemple, par des procédures simplifiées permettant de maintenir l'inscription existante, de transférer l'inscription ou d'abandonner les exigences empêchant les PDI de s'inscrire sur les lieux du déplacement.
2. Permettre aux PDI de voter sur les lieux du déplacement, que ce soit dans la circonscription électorale d'origine (vote par correspondance) ou dans la circonscription de déplacement.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leurs droits politiques pendant et après le déplacement le cadre électoral devrait également :

- s'assurer que les questions relatives à la gestion des élections sont incluses dans une solution coordonnée au déplacement interne—et que les questions relatives aux PDI sont incluses dans le cadre de la gestion des élections.
- s'assurer que les PDI sont consultées au sujet des obstacles à l'exercice de leurs droits électoraux et qu'elles participent à l'élaboration de règles et de services électoraux spécifiques aux situations de déplacement interne ;
- permettre aux PDI de voter à l'occasion d'élections (1) liées à la circonscription électorale de laquelle elles ont été déplacées ou (2) dans la circonscription dans laquelle elles ont trouvé refuge, et ceci sans restrictions déraisonnables et veiller à ce que, dans le second cas, elles ne perdent pas leur éligibilité à l'aide humanitaire ni d'autres prestations;
- dans les situations où les élections sont programmées au moment où d'importants mouvements de retour sont prévus, bien prendre en considération la possibilité d'adopter un cadre électoral provisoire qui puisse répondre aux problèmes techniques et logistiques qui en découleront ;
- veiller à ce que les programmes d'inscription des électeurs prennent en compte les besoins des PDI par rapport à la situation de retour, comprenant à la fois leur manque d'accès aux documents importants et le besoin de solutions flexibles dans le transfert de leur inscription dans leur région de retour;
- conduire des campagnes électorales de manière à ne pas nuire à la sécurité des PDI ni à manipuler leur dépendance aux aides ;
- informer les électeurs sur les processus électoraux dans une langue qu'ils comprennent et faciliter un accès adéquat et sûr à l'information sur les programmes politiques des partis se présentant à l'élection ;
- permettre aux PDI de se porter candidates aux élections sans restrictions déraisonnables et dans des conditions aussi favorables que celles qui sont appliquées aux candidats non déplacés ;
- garantir que l'emplacement et l'administration des bureaux de vote permet l'accès, la sécurité et le respect de la vie privée.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Qui détient la responsabilité institutionnelle de garantir aux PDI une participation aux élections et aux référendums ?

Dans les situations de déplacement, les organismes électoraux devraient établir une unité ou point focal réservé aux PDI. Cette unité devrait être présidée par un membre de l'organisme électoral et comprendre une équipe possédant des compétences sur les aspects juridique, logistique, informatique et de formation des élections et des référendums. Les représentants d'autres agences publiques importantes devraient être impliqués et le lien entre l'unité électorale pour les PDI et tout ministère ou tout organe de coordination responsable des PDI (voir chapitre 2, Section G) doit être clairement défini. Dans certains cas, les représentants des mécanismes de surveillance, tels que les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organisations intergouvernementales internationales ou régionales, peuvent également être invitées à participer aux activités.

Ces unités ou point focaux devraient avoir pour mandat :

- d'examiner la législation et les procédures nationales électorales pour détecter les éventuels obstacles empêchant les PDI d'exercer leurs droits électoraux et d'identifier les domaines nécessitant une réforme, des changements indispensables ou des amendements ;
- de consulter les PDI, y compris les sous-groupes vulnérables ou marginalisés, pour développer une compréhension avisée des obstacles précis auxquels elles sont confrontées dans l'exercice de leurs droits électoraux et sur les solutions proposées ;
- de garantir que les implications des règles et des procédures électorales relatives aux droits électoraux des PDI sont bien comprises à tous les niveaux des organismes électoraux ;
- de développer des programmes opérationnels pour l'inscription électorale des PDI, incluant des scénarios différents en fonction des mouvements possibles et des procédures pour modifier temporairement les conditions relatives à la résidence ;
- garantir en coopération avec les autres autorités pertinentes, que les procédures sont développées de manière à permettre le vote des PDI qui ne disposent pas des documents nécessaires à leur inscription ;
- développer et diffuser des informations sur le vote et du matériel didactique pour les PDI ;
- travailler avec les partis politiques pour garantir que les candidats mènent leur campagne de façon responsable eu égard à la particularité de la situation et à la vulnérabilité des PDI ;
- former le personnel régional et local ainsi que les employés électoraux aux procédures spécifiques et aux éléments à prendre en compte dans le cadre du vote des PDI ;
- travailler avec les procédures de contestation et d'appel sur les élections afin de s'assurer que les PDI bénéficient d'un accès égal dans le cas où leurs droits seraient bafoués ;
- garantir une préparation logistique adéquate visant à tenir compte des problèmes spécifiques soulevés par le vote des PDI, y compris la préparation et la distribution de bulletins de vote par correspondance suffisants, ainsi que des mesures de transport et de sécurité nécessaires au déplacement de ces bulletins de vote jusqu'à l'endroit où ils seront comptés ;
- contrôler la capacité des PDI à exercer leurs droits de vote et faire des recommandations supplémentaires.

La désignation d'organes indépendants chargés de superviser, contrôler et évaluer les processus d'élection constitue un autre élément clé pour l'élaboration de toute solution institutionnelle aux problèmes des PDI au cours des élections. Les institutions nationales des droits de l'homme, en particulier, devraient être encouragées à soutenir et à superviser le travail des organismes électoraux ou celui d'autres acteurs importants. Toutefois, les PDI devraient également bénéficier d'un accès égal et sans obstacles aux procédures d'appel individuelles et

collectives auprès des organes d'appel électoral ou des tribunaux. Ce principe devrait clairement apparaître dans le cadre électoral ainsi que dans toute politique nationale relative aux PDI.

De quelle manière les règles relatives à l'inscription des électeurs ont un impact sur les PDI ?

La plupart des cadres électoraux impliquent une règle générale imposant aux individus de s'inscrire en tant qu'électeurs sur leur lieu de résidence et de procéder à une réinscription afin de conserver leur éligibilité au vote lorsqu'ils déménagent. Du fait que cette règle oblige effectivement les citoyens à la fois à s'inscrire et à voter dans la circonscription où ils vivent, elle pose problème pour les PDI, car elles sont dans l'impossibilité de revenir sur leur lieu de résidence pour satisfaire ces exigences. Par conséquent, l'une des premières questions à étudier est de savoir s'il existe des possibilités juridiques permettant de s'assurer que les PDI soient effectivement capables de s'inscrire au vote ou de rester inscrites pendant le déplacement. Les exigences administratives qui seraient raisonnables dans des circonstances ordinaires peuvent interférer avec la capacité des PDI de s'inscrire au vote. Les conditions de résidence stipulant que les individus doivent résider dans une circonscription électorale pendant une certaine durée (souvent six mois, mais dans certains cas, plusieurs années) avant de s'inscrire au vote peuvent être particulièrement problématiques dans les situations de déplacement.⁴²⁷

Ces règles revêtent une moindre importance dans le cadre des processus d'échelle nationale, tels que les référendums nationaux, les élections présidentielles directes ou les élections législatives reposant sur une représentation proportionnelle pour lesquelles l'ensemble du pays est considéré comme un secteur électoral unique. Dans ces cas, il suffit de déterminer si les individus citoyens sont inscrits ou non, plutôt que sur l'endroit où ils sont inscrits au vote. Cependant, les élections nationales qui dépendent de secteurs électoraux sous nationaux, ainsi que les élections régionales et municipales, reposent sur des votes qui sont propres à chaque circonscription. Les élections basées sur des secteurs électoraux spécifiques soulèvent des questions relatives :

- à l'endroit où doivent être comptés les votes des citoyens déplacés de leur circonscription électorale habituelle ;
- à l'endroit où ces PDI devraient pouvoir voter ;
- à l'endroit où, et sous quelles conditions les citoyens déplacés devraient pouvoir s'inscrire ou procéder à une réinscription en tant qu'électeurs.

Afin de répondre à ces questions, il est utile de distinguer trois scénarios typiques de déplacement :

- Scénario A: Pays dans lesquels le déplacement s'est produit et où le retour reste impossible pour le moment, mais dans lesquels le gouvernement contrôle l'ensemble du territoire ;
- Scénario B: Pays dans lesquels le gouvernement ne contrôle pas les territoires d'où les PDI proviennent (par exemple, les territoires contrôlés par des insurgés ou occupés par des troupes étrangères) ;
- Scénario C: Le vote des PDI dans le contexte de solutions durables, en tenant compte du principe que :
 - les PDI ne devraient jamais être forcées à retourner dans leur lieu d'origine pour pouvoir s'inscrire au vote ou voter ;
 - les PDI devraient pouvoir voter dans leur lieu d'origine si elles le désirent ;
 - les PDI devraient pouvoir voter dans leur lieu d'origine sans être nécessairement obligées de s'y rendre (par exemple, par le système de vote par correspondance) ;

⁴²⁷ Les initiatives relatives aux normes applicables aux élections considèrent une condition de résidence de six mois comme une règle raisonnable. Voir la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, "Lignes directrices en matière électorale", CDL-AD (2002), Section I, 1 (5-6 juillet 2002): p.14-15, (www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp?MenuL=F); Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 25(57), Pacte international relatif aux droits civiques et politiques", UN Document CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), Article 40, paragraphe 4.

- toute restriction relative au vote des PDI dans leur circonscription de déplacement devrait être raisonnable et temporaire.

Si les scénarios A ou B devaient se prolonger, les PDI risquent de n'avoir aucune occasion de participer aux élections se produisant dans leur lieu d'origine et peuvent perdre leur inscription du fait qu'elles n'y résident pas et qu'elles ne satisfont plus les conditions de résidence. En de telles circonstances, les PDI peuvent être doublement pénalisées lorsque les conditions pourraient leur permettre de revenir (scénario C), mais que les élections ont lieu avant qu'elles aient pu retourner dans leur ancien foyer, ou satisfaire les exigences de résidence.

Les PDI peuvent-elles s'inscrire pour voter à l'endroit où ils ont été déplacés?

Une solution possible dans les situations de déplacement à long terme consiste à permettre aux PDI de procéder à une réinscription et que leurs votes soient pris en compte dans la circonscription où elles sont déplacées. Les PDI ont le droit à la liberté de mouvement et au choix de résidence, ce qui implique que l'exercice de droits tels que le droit de vote ne devrait pas être strictement lié à un lieu en particulier (voir chapitre 5). En principe, les PDI devraient pouvoir s'inscrire au vote sur leur lieu de déplacement comme toute personne ayant choisi volontairement de s'y établir, puis, procéder à une réinscription pour pouvoir voter à nouveau dans leur lieu d'origine, au cas où elles compteraient revenir plus tard. En outre, pour celles qui choisiraient de se réinstaller de façon permanente, l'inscription au vote peut s'avérer cruciale pour l'intégration dans la communauté locale. Dans les deux cas, toutefois, l'inscription locale peut soulever bon nombre de problèmes.

210

La possibilité que la soudaine introduction d'une grande quantité de personnes déplacées ayant le droit de vote devienne une source de tension parmi la population non déplacée environnante constitue un problème pratique majeur. Les PDI peuvent également vouloir conserver la possibilité d'influencer la politique régnant sur leur lieu d'origine et ne pas simplement laisser le pouvoir politique aux mains de ceux qui les ont déplacées. Ces raisons peuvent justifier la restriction de l'inscription locale des PDI pendant une période limitée, si nécessaire, afin de maintenir l'ordre public, tout en leur permettant de continuer à voter pour leur circonscription d'origine. Dans les situations évoquées dans le scénario A, les droits politiques des personnes déplacées peuvent être sauvegardés en envisageant la possibilité de réaliser des votes par correspondance dans la circonscription d'origine (voir ci-dessous). Dans le scénario B, les gouvernements pourraient permettre aux PDI de voter pour les autorités « en exil » (par exemple, pour des autorités locales qui se sont réinstallées dans des zones du pays placées sous l'autorité du gouvernement, ou pour des représentants de leur circonscription d'origine élus dans des zones contrôlées par le gouvernement). Cependant, dans le cas où ces situations se prolongent ou lorsque les PDI ne peuvent pas du tout voter pendant une longue période, le fait de ne pas pouvoir leur permettre de participer aux processus électoral dans les mêmes conditions que les citoyens résidents locaux pourrait s'assimiler à une exclusion de la participation à la vie politique. Même dans les situations où les PDI ont la possibilité de voter pour les représentants ou les gouvernements « en exil » représentant les districts où le retour et où tout contrôle gouvernemental est impossible, cette solution ne peut pas, sur le long terme, se substituer à une pleine participation au niveau local, si les PDI en expriment la volonté.

En ce qui concerne l'inscription électorale locale des PDI, l'un des problèmes majeurs est le fait qu'une inscription locale peut arbitrairement réduire les aides auxquelles elles ont droit. Comme il est mentionné plus haut (voir chapitre 1, section B) les Etats sont encouragés à éviter que l'assistance ne dépende d'un statut de PDI juridiquement défini. Dans le contexte des élections, le risque présenté par ce type de système est que l'inscription au vote local puisse être considérée comme le signe d'une volonté de réinstallation permanente, ce qui entraînerait un rejet du statut de PDI et la perte de toutes les prestations qui y sont attachées. L'exercice des droits politiques des PDI sur le lieu où elles sont déplacées n'exclut pas leur éventuel retour volontaire lorsque les conditions le permettent et ne devrait pas être lié à leur droit à la protection et à l'assistance.

ETUDE DE CAS

Amendements législatifs permettant aux PDI de s'inscrire au vote dans les circonscriptions locales

En Géorgie, les PDI déplacées dans le cadre des conflits armés survenus dans les régions d'Abkhazie et d'Ossétie du sud au début des années 1990 ont bénéficié d'une assistance du fait de leur reconnaissance en tant que « personnes déplacées de force » sous le couvert d'une loi spéciale de 1996 relative aux PDI. Toutefois, les PDI reconnues par cette loi n'ont pas été autorisées à participer aux élections locales dans les municipalités au sein desquelles elles se trouvaient déplacées.⁴²⁸ De la même manière, même si les PDI avaient le droit de voter pour les parlementaires nationaux élus par représentation proportionnelle ainsi que pour les représentants « en exil » des circonscriptions de leur région d'origine, elles ont été exclues des élections majoritaires pour élire les parlementaires de la circonscription dans laquelle elles étaient déplacées.⁴²⁹ Bien que les PDI aient été autorisées à procéder à une réinscription au vote sur le lieu de leur déplacement, cette procédure équivalait au fait de renoncer à leur statut de PDI et à tous les prestations attachées en accord avec la loi sur les PDI.⁴³⁰

Comme dans toutes les autres situations de déplacement interne prolongé, cette situation reflétait à l'origine la crainte sincère, nourrie par certaines personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qu'en votant pour le candidat local, elles accepteraient la situation territoriale de facto et qu'elles renonceraient ainsi à leur droit de rentrer chez elles.⁴³¹ Néanmoins, vers la fin des années 1990, de sérieuses questions ont vu le jour sur la compatibilité de ces règles avec les droits politiques des PDI. En août 2003, le parlement de Géorgie a voté afin de lever les restrictions sur la participation des PDI aux élections parlementaires majoritaires et a garanti leurs droits de vote aux élections locales sans que cela porte atteinte à leur statut ou à leurs prestations.⁴³²

Le cadre électoral existant est-il adéquat par rapport aux besoins des PDI, ou est-il nécessaire d'établir un cadre électoral provisoire ?

Lorsqu'une élection a lieu peu de temps après la fin d'un conflit armé et que les PDI peuvent retourner chez elles (scénario C), comme il est souvent prévu dans les accords de paix, le retour peut en fait se produire plus tard que prévu, ou l'application des exigences de résidence des rapatriés peut entraver la réinscription des personnes déplacées à plus long terme qui désirent rentrer et voter dans leur circonscription d'origine. Dans presque tous les cas dans lesquels des élections importantes ont lieu très peu de temps après le déplacement (quelles qu'en soient les causes), les administrateurs des élections devraient examiner scrupuleusement les règles directrices pour vérifier si elles ne comportent pas de conditions que les PDI ne seraient pas en mesure de remplir et, le cas échéant, adopter des exceptions provisoires. Ces procédures devraient tenir compte des problèmes pouvant se

428 Parlement de la République de Géorgie, Law of Georgia on the Elections of Bodies of Local Government—“Sakrebulo” (25 juin 1998), Article 36 (2).

429 Parlement de la République de Géorgie, Organic Law of Georgia on Parliamentary Elections (1995), Article 33(1): Les personnes déplacées de force doivent être incluses dans les listes d'électeurs de leur lieu de résidence actuelle. Une liste séparée doit être composée pour les personnes déplacées et elles ne doivent pas participer aux élections majoritaires tenues dans les districts à mandat unique.

430 Parlement de la République de Géorgie, Law of Georgia on Forcibly Displaced Persons – Persecuted Persons (1996), Article 6.2c (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/447c73614.html>)

431 Simon Bargshaw, Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region, Document occasionnel (Brookings Institution Project on Internal Displacement, septembre 2000).

432 Erin Mooney et Balkees Jarrah, The Voting Right of Internally Displaced Persons: The OSCE Region, Document occasionnel (Brookings Institution – John Hopkins SAIS Project on Internal Displacement, novembre 2004), pp. 32-38.

poser pour les PDI qui veulent rester et s'inscrire au vote sur le lieu de leur déplacement, ainsi que pour celles qui désirent retourner chez elles mais qui ne peuvent le faire avant la tenue de l'élection, en raison de perpétuelles craintes liées à leur sécurité ou à un manque de soutien dans leur réintégration, par exemple. Par conséquent, il est important d'incorporer des procédures permettant une flexibilité considérable dans les cadres électoraux afin de garantir que tous les citoyens éligibles aient le droit de voter, même dans des situations où les mouvements de retour se produisent soit plus rapidement, soit plus lentement que prévu.

Dans de nombreux cas, certaines procédures telles que le vote par correspondance et les votes par bulletin à valider (voir ci-dessous) peuvent déjà apparaître dans les cadres électoraux et ne nécessitent simplement qu'une adaptation aux besoins des PDI. Toutefois, dans les cas où un grand nombre de personnes ont été déplacées et ont la possibilité de revenir chez elles, il est probablement nécessaire de créer des cadres électoraux provisoires afin d'anticiper et de faire face à tous les problèmes potentiels pouvant empêcher les PDI de s'inscrire au vote. Dans certains cas, des cadres électoraux provisoires et des organismes électoraux complètement nouveaux ont été créés suite à des conflits armés afin d'assurer une transition vers des conditions politiques normalisées. En de telles circonstances, les autorités locales peuvent concevoir des exigences de résidence temporaire ainsi que d'autres conditions de façon à protéger au mieux les droits de vote des PDI en fonction des circonstances précises.

ETUDE DE CAS

Règles électorales provisoires en Bosnie-Herzégovine et élaboration de conditions de résidence visant à faciliter l'inscription des PDI dans leur circonscription d'origine

212

Malgré le déplacement de près de la moitié de la population bosnienne pendant le conflit de 1992-1995, l'Accord de paix de Dayton a préparé le terrain pour la tenue d'élections dans les années directement consécutives à l'après-guerre devant suivre les règles promulguées par une Commission électorale provisoire désignée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'accord anticipait les difficultés auxquelles les PDI étaient susceptibles de faire face sur leur lieu de résidence d'origine au lendemain du conflit et établissait la règle générale stipulant que :

un citoyen qui ne vit plus dans la municipalité dans laquelle il ou elle résidait en 1991 [date du dernier recensement d'avant-guerre, qui a servi de base pour l'inscription des électeurs] est, en règle générale, censé voter, soit en personne, soit par correspondance, dans cette municipalité... Ce citoyen peut néanmoins s'adresser à la Commission s'il désire voter ailleurs.⁴³³

Les craintes relatives au non-respect des conditions établies dans l'Accord de paix ont été justifiées à de nombreuses reprises, certaines PDI ayant eu à affronter l'hostilité des autorités sur le lieu de leur résidence d'origine et d'autres ayant dû faire face à la pression exercée par les autorités locales de leur lieu de déplacement consistant à ne prendre aucune mesure susceptible de permettre le retour. Par conséquent, les règles électorales provisoires en sont venues à se concentrer sur la protection du droit des PDI de voter dans leur municipalité d'origine.⁴³⁴ Cette crainte était directement exprimée par les règles relatives à l'inscription des électeurs dans le cadre des élections municipales de 1997, règles établissant des conditions de résidence relativement strictes de quatorze mois pour ceux qui cherchaient à s'inscrire dans la circonscription où ils étaient déplacés :

433 Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, Annexe 3, Article IV (14 décembre 2005) (www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=371).

434 OSCE/ODIHR, « Rules and Regulations : As Amended and Recompiled from the 1996 Rules », Document de la Commission électorale provisoire (14 octobre 1997) : « Tout sera mis en œuvre... pour faciliter le retour des citoyens à la municipalité dans laquelle ils étaient enregistrés en 1991 pour voter en personne. Ceux qui n'en auront pas la possibilité se verront proposer de procéder, sur demande, à un vote par correspondance. »

Règles électorales provisoires en Bosnie-Herzégovine et élaboration de conditions de résidence... (cont.)

Les personnes déplacées qui étaient citoyennes de Bosnie-Herzégovine le 6 avril 1992 [au début du conflit], mais qui ont changé de lieu de résidence... soit de façon forcée en raison de la guerre, soit de façon volontaire, peuvent, pendant la période d'inscription des électeurs, voter en personne dans la municipalité dans laquelle elles vivent actuellement et dans laquelle elles comptent continuer à vivre, à la seule condition qu'elles apportent une preuve documentaire de résidence ininterrompue dans ladite municipalité depuis au moins le 31 juillet 1996.⁴³⁵

Les règles provisoires ne sont nécessaires que pendant la durée de la crise ayant mené à leur élaboration. Avec la normalisation politique et une réduction significative de la population déplacée en Bosnie-Herzégovine, les exigences de résidence relatives à l'inscription électorale ont été réduites à une durée plus traditionnelle de six mois pour les élections suivantes.

De quelle façon un processus d'inscription électorale doit-il être mené à la suite d'un déplacement ?

Dans les contextes de déplacement, les processus d'inscription électorale devraient enregistrer les informations portant sur l'emplacement actuel des PDI, leur résidence précédente et sur leur intention ou non de revenir chez elles pour voter ou de voter par correspondance (voir ci-dessous). L'inscription électorale informatisée constitue la meilleure solution, étant donné que la base de données ainsi créée peut être utilisée pour enregistrer les informations mises à jour concernant l'emplacement et le mouvement des électeurs déplacés et pour détecter les doubles inscriptions. Cependant, la création et l'entretien de bases de données nationales d'inscription informatisées nécessitent une formation et des dépenses considérables.

213

Les électeurs déplacés inscrits devraient recevoir un accusé de réception ou une carte d'identité électorale permettant de vérifier leur inscription sur les listes électorales et de changer la circonscription et le bureau de vote qui leur ont été assignés en cas de retour (ou bien de changer de lieu de résidence) avant le jour des élections. Les commissions électorales locales devraient être en mesure de vérifier que les rapatriés figurent parmi les nouveaux inscrits sur les listes électorales de leur district et de communiquer les changements d'informations électorales à l'organisme électoral national, ainsi qu'à la commission locale où la PDI était inscrite auparavant.

En règle générale, le calendrier des élections devrait être élaboré de façon à accorder suffisamment de temps à toutes les PDI pour qu'elles puissent avoir des chances concrètes de s'inscrire. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir une date précise fixant la fin des inscriptions des PDI bien avant le jour des élections. Les organisateurs des élections devraient prévoir un délai suffisant pour :

- mener un processus d'inscription qui implique la vérification de l'identité et de l'éligibilité des PDI qui n'ont pas leurs documents (voir ci-dessous) et la distribution d'accusés de réception ou de cartes d'identification électorale ;
- mettre au point une liste électorale provisoire ;
- contrôler la liste pour supprimer les doubles inscriptions ;
- permettre une inspection de la liste ;
- instaurer des procédures de contestation et d'appel pour les demandes d'éligibilité ;
- mettre la liste électorale à jour sur la base des décisions prises par les procédures de recours et d'appel ;
- calculer le nombre et le type de bulletins de vote nécessaire pour chaque bureau de vote ;

435 « Rules and Regulations : As Amended and Recompiled from the 1996 Rules », Article 10, Section c1.

- allouer suffisamment de temps au transport des bulletins de vote ;
- accorder suffisamment de temps aux fonctionnaires électoraux et leur garantir un soutien et une formation adéquats pour qu'ils puissent administrer des programmes spéciaux permettant aux PDI de (a) transférer leur inscription après leur retour, (b) voter par bulletin à valider après leur retour, ou (c) voter par correspondance au cas où elles n'aspireraient pas encore à un retour physique.

Quels problèmes techniques sont susceptibles de se produire au cours de l'inscription électorale des PDI ?

Certaines complications techniques, dues à la fois au manque d'accès des PDI à leurs documents et à leur décision de revenir chez elles, sont susceptibles de se produire au cours des processus d'inscription, et doivent être anticipées dans la mesure du possible. Elles incluent :

- **l'absence de documents personnels:** Que les PDI s'inscrivent au vote à l'endroit actuel de leur déplacement ou qu'elles se réinscrivent au vote sur le lieu de leur retour, elles rencontreront souvent des difficultés à présenter les documents établissant leur identité, leur nationalité, leur inscription sur les listes électorales ou leur résidence. Il est donc primordial que les autorités nationales examinent les cadres électoraux afin de déterminer s'ils imposent des exigences en matière de documentation pouvant empêcher les PDI de s'inscrire sur les listes électorales et d'exercer leur droit au vote. Dans les cas où ces difficultés surviendraient, il convient de tenir compte de certaines des stratégies exposées au chapitre 11, allant de l'acceptation d'autres moyens de preuve à la réinscription systématique.
- **le vote par correspondance:** Les PDI qui désirent que leur vote compte dans leur circonscription d'origine peuvent se trouver dans l'impossibilité de s'y rendre afin de s'inscrire ou de voter pour des raisons allant des problèmes relatifs à leur sécurité aux frais de voyage. Dans ces cas, les procédures de vote par correspondance devraient permettre aux PDI de s'inscrire sur les listes électorales ou de faire confirmer leur inscription antérieure sur leur lieu d'origine —et de voter—sans avoir à être physiquement présentes dans leur circonscription d'origine. Il conviendrait de s'organiser suffisamment à l'avance pour veiller à ce que tous les électeurs par correspondance soient effectivement inscrits sur leur lieu d'origine et que le nombre exact de bulletins de vote par correspondance de chaque destination de retour soit distribué à chacun des endroits éloignés où les PDI votant par correspondance résident temporairement (y compris dans les camps et les centres collectifs).
- **les délais d'inscription prolongés :** Même dans les cas où les PDI choisissent initialement de voter sur le lieu de leur déplacement, il est important d'envisager la possibilité qu'elles décident spontanément de retourner chez elles entre la date d'inscription et celle des élections. Dans les cas où ces rapatriés avaient prévu de voter par correspondance, ils devraient déjà être inscrits au vote sur leur lieu de retour. Toutefois, au cas où ils se sont inscrits au vote dans leur région de déplacement, il conviendrait d'admettre des exceptions aux délais ordinaires d'inscription afin de s'assurer qu'ils puissent voter sur le lieu de retour. Ces exceptions peuvent prendre la forme soit d'une prolongation générale des délais d'inscription qui puisse automatiquement s'appliquer à toutes les personnes déplacées rapatriées, soit de prolongations exceptionnelles accordées pour chaque demande individuelle.
- **votes provisoires ou par bulletin à valider:** Dans le cas où les mouvements de retour sont susceptibles de se poursuivre au-delà même des délais d'inscription, la seule façon de préserver le droit de vote des rapatriés peut consister à leur permettre de voter de façon provisoire ou par bulletin à valider. Le vote par bulletin à valider permet à toutes les personnes n'étant pas inscrites sur le registre électoral définitif de voter au moment où elles se présentent au bureau de vote. Ces bulletins sont alors soumis à des procédures de vérification secondaire, conformément à la loi, après la fermeture des bureaux de vote.⁴³⁶

436 Voir Allan Wall et Louise Ollivier, « Provisional or Tendered Ballots », ACE Electoral Knowledge Network, (www.aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa/voa02/voa02f [9 juillet 2006]).

ETUDE DE CAS

Procédures pour transférer l'inscription des électeurs déplacés rapatriés

Les élections de 2002 en Sierra Leone comprenaient un programme de transfert de vote, dans le cadre duquel les électeurs déplacés qui retournaient dans leur lieu d'origine entre la date où ils s'étaient inscrits ailleurs et celle des élections étaient en mesure de voter sur le lieu de leur retour :

Lorsque tout électeur inscrit dans une circonscription devient résident ordinaire dans une autre circonscription... il peut s'adresser au fonctionnaire chargé de la liste électorale de la circonscription dans laquelle il est résident ordinaire et le fonctionnaire électoral doit [à condition que le requérant remplisse les critères de résidence et soit inscrit sur la liste électorale]... inscrire le requérant sur la liste électorale de la circonscription et lui remettre une carte d'électeur pour cette circonscription.⁴³⁷

Compte tenu du fait que le système n'était pas informatisé, les électeurs rapatriés ont dû remplir un formulaire en deux parties, la première partie étant conservée par la commission électorale locale afin qu'elle puisse procéder au transfert et la seconde partie permettant au rapatrié de garder une preuve de son inscription. Le délai pour les transferts de vote était de quinze jours avant la date des élections, délai ultérieurement ramené à seulement neuf jours avant la date des élections. La nouveauté de ce système et le fait qu'il n'ait jamais été expérimenté ont entraîné des difficultés lors du processus de transfert des demandes et de la coordination des transferts exécutés par les bureaux de vote impliqués. Par conséquent, un certain nombre d'électeurs n'ont pas eu la possibilité de voter le jour de l'élection.⁴³⁸

En 2005, au cours des élections libyennes, il était également possible pour les PDI de procéder à un transfert d'inscription tardif, mais sur la base de demandes individuelles plutôt qu'en tant que règle générale. Plus précisément, la section 7 de la Loi de réforme électorale demandait à la Commission électorale nationale (CEN) « d'adopter des mesures pour faciliter l'inscription des [PDI]... après le délai d'inscription au cas où des raisons justifiées ont causé l'incapacité à s'inscrire avant le délai. »⁴³⁹

215

À quels risques particuliers liés à l'insécurité et à la manipulation sont confrontés les PDI lors des campagnes électorales?

La sécurité des électeurs déplacés est souvent un problème pendant les campagnes électorales et au cours du vote lui-même. Les autorités électorales devraient prendre des mesures pour assurer la sécurité physique des électeurs déplacés et minimiser les risques de violences dans le cadre électoral. Ces mêmes autorités devraient également songer au problème de l'insécurité d'une façon plus générale. Les PDI constituent un groupe sociétal particulièrement vulnérable et dépendent souvent d'une assistance fournie par des fonctionnaires dont la position peut être tributaire du résultat des élections.⁴⁴⁰ Afin que les élections soient considérées comme légitimes dans le

437 Sierra Leone, "The Laws of Sierra Leone on the Web; The electoral Laws Act" (2002), Article 5(1). (www.sierra-leone.org/Laws/2002-2.pdf).

438 Voir Union Européenne, Mission d'observation électorale, "Sierra Leone Presidential & Parliamentary Election, 14 May, 2002" (http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/sleone/rep02.pdf P.15); Centre Carter, "Observing the 2002 Sierra Leone Elections" (www.cartercenter.org/documents/1349.pdf).

439 République du Libéria, Electoral Reform Law 6 (17 décembre 2004), (www.necliberia.org/links/Legislatures/shtml). Voir également Union Européenne, Mission d'observation électorale, "Liberia Presidential & Legislative Elections, 11 octobre, 8 novembre 2005", p.6. (http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/liberia/liberia_final_030206.pdf)

440 Jeremy Grace et Jeff Fischer, "Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practises", Participatory Project Discussion Paper 2 (29 septembre 2003) (www.geneseo.edu/~iompres/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf).

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

contexte du déplacement, les fonctionnaires devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter de donner l'impression d'utiliser la dépendance des PDI à leur avantage. Les règles devraient être conçues de façon à ce que tous les acteurs soient convaincus que leurs chances de concourir aux élections reposent sur des bases justes.

Les considérations à prendre en compte incluent :

- la désignation d'une commission électorale impartiale et objective afin que tous les groupes soient représentés ;
- des autorités d'appel impartiales pour gérer les réclamations et plaintes et, si nécessaire, superviser le processus;
- des procédures transparentes et la possibilité pour les partis politiques impliqués et les organisations de la société civile de contrôler toutes les étapes du processus électoral ;
- la présence d'observateurs électoraux indépendants à toutes les étapes du processus ;
- des délais raisonnables pour l'inscription, le mouvement des bulletins et les procédures de comptage des votes ;
- des informations publiques pour expliquer la procédure aux électeurs, y compris les délais d'attente avant les résultats finaux.⁴⁴¹

Enfin, dans le but d'empêcher les acteurs politiques d'exploiter la vulnérabilité des PDI, le cadre électoral devrait interdire aux candidats de distribuer une aide matérielle et alimentaire aux PDI au cours des apparitions prévues dans le cadre de leur campagne. Afin de compléter ces règles, les organismes électoraux devraient également envisager de négocier certains pactes ou codes de conduite réservés aux partis politiques, par lesquels les candidats et les partis s'engagent au préalable à ne pas se livrer à ces activités.

216

ETUDE DE CAS

Garanties législatives explicites d'indépendance électorale pour les PDI

Alors que la violence liée aux élections et que la pression politique représente une menace potentielle à la fois pour les électeurs déplacés et pour les non déplacés, les cadres électoraux devraient faire spécifiquement référence aux droits inhérents des PDI à participer aux élections sans compromettre leur sécurité ni leur accès aux services sociaux de base. Par exemple, les Règles et règlements de 2002 relatifs aux élections générales en Bosnie-Herzégovine établissaient que :

Aucun citoyen de Bosnie-Herzégovine ne doit être déchu d'aucun droit au motif qu'il ou elle s'est inscrit(e) sur la liste électorale, ou que son inscription au vote pour une municipalité ne correspond pas à celle dans laquelle il ou elle réside actuellement... Aucun individu ne doit être obligé de présenter le moindre document lui ayant été attribué par un organe municipal compétent et qui soit relatif à l'inscription ou au vote dans un autre but, excepté dans le but de procéder à une inscription électorale ou à une confirmation d'inscription ou de vote.⁴⁴²

441 Jeremy Grace et Jeff Fischer, "Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practises", Participatory Elections Project Discussion Paper 2 (29 septembre 2003) (www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf).

442 2002 Rules and Regulations on general elections in Bosnia-Herzegovina, Article 3.7.

Les électeurs déplacés sont-ils informés de façon adéquate à propos du processus électoral ?

Un autre élément important à prendre en compte dans le cadre de la protection des droits électoraux des PDI est la diffusion d'informations ciblées concernant à la fois la manière de procéder pour l'inscription et pour le vote, et les programme des partis se présentant aux élections. Cette disposition est nécessaire (1) car il est plus difficile pour les PDI d'accéder aux informations publiques ou aux actualités et (2) car les procédures d'inscription et de vote ont tendance à être particulièrement complexes pour les personnes déplacées.

La première catégorie d'informations est liée au processus de l'élection, et recouvre les questions de base sur comment, quand et où s'inscrire et voter. Les campagnes éducatives pour les électeurs devraient être développées en consultation avec les personnes déplacées, afin de s'assurer qu'elles anticipent les interrogations que les PDI sont susceptibles d'avoir. Une fois élaboré, le matériel devrait être distribué aussi largement que possible par les médias et la presse (par exemple, par des interviews ou par des publicités à la radio et à la télévision), par des posters et des réunions communautaires mises en place par des organisations de la société civile et des organisations humanitaires qui travaillent directement avec les personnes déplacées.

ETUDE DE CAS

Encourager les PDI à voter

Les programmes éducatifs les plus efficaces pour les PDI couvrent non seulement les aspects techniques du vote, mais aussi la participation des électeurs déplacés au processus politique. Après les ouragans qui ont frappé le sud des Etats-Unis en septembre 2005, les autorités de l'Etat de Louisiane ont sollicité un soutien financier de l'Agence fédérale des situations d'urgence pour financer une campagne médiatique nationale visant à atteindre environ 400 000 électeurs inscrits éparpillés sur tout le territoire américain et les informer sur les procédures de vote par correspondance pour les élections locales et fédérales. Un porte-parole de l'Agence a expliqué que la campagne menée auprès des électeurs déplacés visait essentiellement à leur dire qu' « ils avaient toujours le droit de voter, et qu'on voulait qu'ils le fassent ». ⁴⁴³ Le Bureau chargé des élections de la Louisiane a également placé sur Internet un guide complet sur la participation aux élections qui ont eu lieu après les ouragans. ⁴⁴⁴ Ce guide incluait des instructions sur la façon de s'inscrire et de voter, des formulaires téléchargeables pour les différentes catégories d'électeurs, l'emplacement des bureaux de vote en dehors de la Louisiane ainsi que des instructions pour voter par courrier.

217

Dans les cas où les PDI résident dans des camps ou dans des abris collectifs, les structures de gestion et de communication peuvent faciliter l'éducation des électeurs. Les autorités électorales devraient s'engager avec les directeurs de camps, les chefs des PDI ainsi qu'avec les agences humanitaires pour diffuser les informations. Les camps peuvent souvent se révéler des cadres appropriés pour la mise en place de formations ou de réunions d'information sur les procédures électorales, mais il convient de redoubler d'efforts pour que les femmes déplacées électrices soient intégrées lorsqu'elles ne sont pas représentées de façon adéquate dans les structures de direction des camps.

443 Jeff D. Opdyke et Corey Dade, "Louisiana Seeks Funds to Reach Displaced Voters", Wall Street Journal, 8 octobre 2005, p. A4.

444 State of Louisiana Elections Division, "Displaced Voter Information", (<http://sos.louisiana.gov/elections/DisplacedVoterFAQs.htm> [9 juillet 2006]).

ETUDE DE CAS

Le rôle des organisations internes et internationales non gouvernementales dans l'éducation électorale des PDI

En Ouganda, certains groupes de la société civile se sont associés avec l'Institut démocratique national (NDI) pour apporter une éducation électorale aux populations marginalisées au sein des camps de PDI. Pour les élections de 2006, ces acteurs se sont donné pour objectif de garantir la participation des groupes les plus marginalisés des camps de PDI, tels que les personnes souffrant d'une incapacité, les anciens enfants soldats et les femmes.⁴⁴⁵

Le matériel éducatif, ainsi que tous les formulaires d'inscription et les bulletins de vote doivent être disponibles dans les langues et des alphabets que les PDI peuvent comprendre. Même dans les pays dont la ou les langues officielles font partie de celles que bon nombre de PDI sont logiquement censés maîtriser, le fait de ne pas réussir à apporter une éducation aux élections et à mener des procédures de vote dans des langues que les PDI parlent tous couramment risque d'entraîner l'exclusion d'un certain nombre d'entre elles, ou même de la plupart des PDI. Plus généralement, les autorités électorales devraient régulièrement examiner les programmes d'éducation afin de veiller à ce qu'ils atteignent les groupes marginalisés au sein de la communauté déplacée, et particulièrement, les femmes.⁴⁴⁶

ETUDE DE CAS

Garantir la diffusion de matériel électorale en plusieurs langues

Au Kosovo, la loi régissant les élections municipales de 2000 et de 2001 exigeait que toutes les informations relatives aux élections soient imprimées en quatre langues : le serbe, l'albanais, le roumain et le turc. La mise en application de cette règle a nécessité une grande organisation et s'est révélée compliquée dans la pratique, mais le fait de ne pas adopter cette mesure aurait probablement entraîné l'exclusion des minorités vulnérables du processus des élections.

Les électeurs déplacés sont-ils informés de façon appropriée par rapport aux programmes politiques des partis se présentant aux élections ?

Contrairement aux campagnes d'éducation électorale, les informations relatives aux programmes et aux priorités politiques des partis se présentant aux élections sont généralement produites et distribuées en premier lieu par les candidats eux-mêmes à travers la publicité, la distribution de programmes, tracts et autres documents et l'organisation de rassemblements. Dans les contextes de déplacement, les campagnes des partis politiques soulèvent des problèmes particuliers qui ne sont pas pertinents dans le cadre d'élections se produisant dans des conditions normales. La vulnérabilité et la dépendance des PDI nécessite que les partis se présentant aux élections ne donnent pas l'impression de gagner des voix en promettant (ou en menaçant de refuser d'apporter) une aide humanitaire, comme il est expliqué plus haut. En outre, les causes et les conséquences du déplacement

445 National Democratic Institute for International Affairs, "Civic Update, May 2006", p.2 (www.accessdemocracy.org/library/2008_citpart_civicupdate_050106.pdf).

446 Muna Ndulo, "Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Post Conflict Countries: Constitutional and Legislative Measures", in *Security, Reconstruction, and Reconciliation: When the Wars End*, (ed) Muna Ndulo, University College London Press, Londres, 2007.

peuvent devenir elles-mêmes politisées dans le cadre des campagnes électorales, exposant les PDI à des risques en matière de sécurité.

Ces problèmes sont particulièrement importants dans les camps, qui sont souvent caractérisés par une forte densité de population, des conditions de vie difficiles, une faible infrastructure de sécurité et une dépendance à l'aide humanitaire. En règle générale, les partis politiques devraient pouvoir mener leur campagne dans les camps de PDI pendant la période de campagne officielle. Toutefois, les administrateurs de camps et les autorités électorales devraient préciser que l'accès aux camps n'est autorisé que sous la condition de mener une campagne responsable et ils devraient contrôler les déclarations et les activités des partis dans ces zones. Il conviendrait d'interdire des activités telles que la distribution de nourriture ou de prestations dans les camps.

Dans le cadre des pactes ou des codes de conduite adoptés par les partis politiques (voir plus haut), les candidats devraient s'engager à ne pas mener leur campagne de manière irresponsable ou coercitive dans les camps, en échange de la garantie que tous les partis disposeront d'un accès égal aux camps. Les autorités électorales locales devraient garantir que ces conditions sont respectées. Les observateurs internes et internationaux accrédités devraient pouvoir bénéficier d'un libre accès aux camps et aux autres sites réservés aux PDI afin de contrôler les activités de campagne. Les autorités électorales devraient également s'organiser pour recueillir et distribuer les informations relatives aux programmes politiques auprès des PDI résidant dans des zones délaissées par les candidats. Enfin, les PDI présentant leur candidature dans des circonscriptions où elles ne résident pas actuellement devraient avoir le droit de distribuer leur programme aux électeurs déplacés dans d'autres régions, y compris dans leur circonscription d'origine. Tous les partis et tous les candidats devraient être autorisés —et encouragés— à mener leur campagne dans des langues comprises par les PDI.

Les PDI elles-mêmes devraient avoir le droit de participer librement aux campagnes politiques, de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations sans restrictions superflues.⁴⁴⁷ Les PDI devraient également pouvoir bénéficier du droit de réunion pacifique, y compris celui d'organiser des rassemblements et des manifestations. Ce droit ne devrait être soumis qu'à des restrictions conformes à la loi et nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, pour protéger la santé ou la moralité, ou les droits et les libertés d'autrui.⁴⁴⁸ Les rassemblements politiques organisés dans les camps ou dans les centres collectifs de PDI peuvent présenter certains problèmes de sécurité, mais ne doivent pas être complètement interdits ou exclus. Les lois et politiques relatives aux PDI devraient admettre les assemblées politiques au sein des installations aménagées pour les PDI à des conditions qui doivent être établies sur la base des critères cités ci-dessus et sur une évaluation de la situation au cas par cas.

Les PDI ont-elles la possibilité de présenter leur candidature aux élections sur des bases d'égalité ?

Les PDI devraient non seulement pouvoir bénéficier des mêmes droits de vote que les autres citoyens, mais en principe, elles devraient également être en mesure de présenter leur candidature aux élections. La plupart des

447 PIDCP, Article 19: La liberté d'expression est soumise à des restrictions "qui doivent... être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui [ou] à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques".

448 PIDCP, Article 21: Cet article soumet le droit de réunion pacifique à des restrictions "imposées conformément à la loi et... nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui". Pour plus de détails sur la portée et l'application de ces restrictions, voir Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, « Principes de Syracuse relatifs aux dispositions limitatives et dérogoires au [PIDCP] », Annexe, UN Document E/CN.4/1984/4 (1984).

Etats imposent à la fois des conditions de nationalité et de résidence aux personnes souhaitant être élues. Les conditions de nationalité liées aux élections locales ou nationales ne devraient généralement pas poser problème pour les PDI, mais les conditions de résidence peuvent constituer un obstacle. Si les conditions de résidence permettant de voter dans les circonscriptions locales s'élèvent généralement à moins d'une année, les conditions de résidence permettant d'être élu peuvent porter sur des durées plus longues et s'élever à plusieurs années.

Les conditions de résidence s'appliquant aux candidats visent l'objectif important de garantir que les représentants politiques soient familiarisés avec les problèmes locaux. Toutefois, elles devraient prendre d'autres considérations en compte en période de déplacement. En premier lieu, il est important de tenir compte du fait que les PDI auront rempli les conditions de résidence afin de présenter leur candidature sur leur lieu d'origine et qu'une application stricte des conditions de résidence dans leur communauté d'accueil peut être perçue comme une punition qui leur serait infligée en raison de leur déplacement. En second lieu, la réponse au mouvement d'arrivée des PDI peut être mieux coordonnée quand les personnes déplacées ont leur propre représentation au sein des organes gouvernementaux locaux. Ces arguments peuvent jouer en la faveur d'une réduction temporaire des conditions de résidence de longue durée qui permettent aux PDI de se présenter aux élections locales, dans le contexte du développement des politiques relatives aux PDI et des cadres électoraux provisoires.

Les PDI qui cherchent à se faire élire peuvent rencontrer les mêmes difficultés que celles que rencontrent les PDI qui veulent voter dans la mesure où elles n'ont souvent pas accès aux documents personnels requis pour s'inscrire comme candidats. Dans ces cas, il conviendrait d'envisager les stratégies présentées dans le chapitre 11, portant sur la documentation personnelle liée à la reconnaissance d'autres moyens de preuve. Une fois que les personnes déplacées sont reconnues comme candidates, elles devraient avoir le droit de mener leur campagne dans des conditions non moins favorables que celles des autres candidats. En d'autres mots, elles devraient avoir droit à tout support subventionné qui soit à leur disposition, tel que des mesures de sécurité ou le temps de parole dans les médias publics, selon les mêmes règles qui s'appliquent aux autres candidats. Dans certains cas, comme dans pour la garantie de la sécurité, les candidats déplacés peuvent avoir des besoins particuliers qui doivent être pleinement pris en compte.

Enfin, les candidats déplacés doivent pouvoir jouir de la liberté d'opinion et d'expression au cours de leur campagne. Bien que les déplacements liés aux conflits entraînent souvent des situations politiques délicates et difficiles, tous les candidats politiques devraient être autorisés à transmettre des idées et des informations sans aucune restriction, excepté celles prévues par la loi et qui sont nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou pour protéger la santé ou la moralité publiques.⁴⁴⁹ De même, le droit interne devrait interdire la propagande en faveur de la guerre ou appelant à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité, ou à la violence de la part de tout candidat, qu'il soit déplacé ou non.⁴⁵⁰

De quelle façon la conception et l'emplacement des bureaux de vote peuvent faciliter le vote des PDI ?

Dans les situations où un grand nombre de PDI réside dans des camps et des centres sociaux, les autorités devraient s'assurer que ces camps sont équipés de bureaux de vote adéquats, dont le personnel ait reçu une formation au vote par correspondance. En dehors des camps, les PDI ainsi que la population des électeurs au sens large pourraient être mieux servis si des bureaux de vote séparés sont réservés aux PDI sur les sites où un grand nombre de personnes

449 PIDCP, Article 19.

450 PIDCP, Article 20.

déplacées est susceptible de voter. Le fait de mélanger les électeurs ordinaires et les PDI, qui sont souvent soumises à des procédures d'identification et de vote bien distinctes, peut générer de longues files d'attente et surcharger les bureaux de vote et les rendre potentiellement peu sûrs. Le recours à des bureaux de vote séparés devrait être évité dans les cas où il peut contribuer à l'intimidation ou à la discrimination des PDI.

La séparation peut également être réalisée soit par le biais de salles de vote séparées au sein d'un même bureau, soit par le moyen de bureaux réservés aux PDI ou aux votes par correspondance. Dans les deux cas, les autorités devront soigneusement étudier l'emplacement de tels bureaux de vote afin de les rendre accessibles aux PDI sur les mêmes bases que pour le reste de la population. Dans les cas où les populations déplacées sont largement dispersées ou ne sont pas particulièrement mobiles, il convient d'envisager la possibilité de garantir non seulement des unités d'inscription mobiles, mais aussi des bureaux de vote mobiles pour le jour du vote, afin de veiller à ce que toutes les PDI aient réellement une chance de participer. Tous les employés des bureaux de vote situés sur des sites de retour potentiel de PDI devraient être familiarisés avec toutes les procédures existantes permettant une réinscription tardive des PDI, ou avec le système de vote par bulletin soumissionné ou par correspondance.

Quel type de problèmes relatifs à la sécurité survient dans le contexte du vote des PDI ?

La violence liée aux élections représente une menace éventuelle pour tous les électeurs, mais les problèmes peuvent être particulièrement aigus pour les personnes déplacées. Le vote par correspondance (voir plus haut) constitue souvent un moyen essentiel permettant aux PDI de voter dans leur district d'origine lorsqu'il leur est impossible de rentrer chez elles en personne et en toute sécurité. Cependant, dans les situations post-confliktuelles, la création de routes de transit sûres, protégées par des forces de sécurité neutres et facilitées par des moyens de transport gratuits, peut représenter une autre solution.

221

Le cadre électoral devrait garantir que le principe du vote secret soit respecté et que les électeurs puissent voter sans craintes ni intimidation. Des forces de police reconnues par la loi et dûment constituées devraient être seules responsables de la sécurité pendant les élections, mais ce n'est que dans des situations exceptionnelles que ces forces doivent être autorisées à être physiquement présentes dans les bureaux de vote afin d'éviter tout sentiment d'intimidation ou d'influence sur les électeurs. En cas de troubles, par exemple, les forces de police devraient être autorisées à pénétrer dans les bureaux de vote, mais uniquement tant que le trouble persiste.⁴⁵¹ Le cadre électoral devrait interdire les armes dans les bureaux d'inscription ou dans les bureaux de vote, ainsi qu'aux abords de ces installations, de même que les posters ou les affiches des campagnes politiques, de quelque nature qu'elles soient, dans un rayon précisément délimité autour des installations électorales.

Les fonctionnaires électoraux devraient veiller à ce que des observateurs neutres aient accès à toutes les installations électorales afin de renforcer à la fois la transparence du processus et la sécurité des électeurs déplacés. Si les tensions ne s'apaisent pas, la présence de gardiens de la paix et d'observateurs internationaux peut renforcer la sécurité d'une façon susceptible d'être perçue comme indépendante et inoffensive par tous les camps. Les organismes électoraux devraient être larges quand ils évaluent le niveau de sécurité des élections afin d'éviter de mettre les électeurs en danger.

451 Voir, par exemple, la Mission de l'OSCE au Kosovo, Commission électorale centrale, Electoral Rule No. 11/20011, Section 4(a) : Aucune arme ne doit être autorisée dans un bureau de vote, à moins que le responsable de l'OSCE ou le Président du Comité du bureau de vote réclame l'assistance d'un personnel de sécurité/police. Des déclarations similaires apparaissent dans presque tous les codes électoraux.

Quels problèmes particuliers liés à la manipulation et au comptage des bulletins de vote peuvent survenir dans les contextes de déplacement interne ?

L'utilisation du système de vote par correspondance nécessite des mécanismes permettant de suivre le transport et la livraison des bulletins de vote. Plus les circonscriptions impliquées dans les élections sont nombreuses, plus le nombre de bulletins spécifiques qui devront être distribués aux bureaux de vote, placés dans les urnes appropriées ou triés après la fermeture des bureaux de vote et assignés aux bonnes circonscriptions pendant le comptage des votes, sera élevé.

Le comptage de votes par correspondance soulève des problèmes particuliers, compte tenu du fait que les autorités électorales auront à décider si ces bulletins de vote seront:

- comptés sur place après la clôture des votes, le résultat étant communiqué au siège de l'organe électoral et réparti selon les circonscriptions concernées ;
- déplacés vers un centre de triage et de comptage centralisé réservé à tous les votes par correspondance ;
- déplacés vers les circonscriptions appropriées et comptés avec les bulletins de vote ordinaires au sein de cette circonscription.

L'utilisation d'installations centralisées chargées de compter les bulletins peut réduire les délais souvent nécessaires pour compter les bulletins de vote sur place dans tous les bureaux de vote. Dans les situations politiques tendues, l'utilisation des installations centralisées permet également de préserver le secret des votes au sein des camps ou des abris collectifs de PDI. Lorsque ces bulletins sont mélangés avec tous les autres, il devient impossible pour un agent extérieur de connaître la façon dont les résidents du camp ont voté, ce qui réduit leur vulnérabilité à la punition. Les bulletins non comptés devraient être déplacés vers des centres de comptage dans des urnes scellées, et bénéficier d'une sécurité assurée par les forces de police et, si nécessaire, par des observateurs électoraux internationaux. Il convient d'autoriser des observateurs internes accrédités appartenant à la fois aux partis politiques et à la société civile à surveiller le transport des bulletins de vote, mais ils ne devraient pas avoir le droit d'en prendre physiquement possession.

A. INTRODUCTION

Objectif : Le principe 23 des Principes directeurs vise à protéger le droit des PDI à l'éducation pendant leur déplacement. Ce droit doit également être garanti dans le contexte de solutions durables conformément à l'obligation de fournir 'l'égalité d'accès aux services publics' telle qu'elle est décrite dans le principe 29(1).

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 seront faits pour assurer la pleine et égale participation des femmes et des filles dans le cadre des 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.

Autres principes pertinents : 1(1) et 29(1).

Bases légales :⁴⁵² Tout être humain a droit (en principe) à l'enseignement primaire obligatoire,⁴⁵³ et à l'accès à l'enseignement secondaire, y compris à l'enseignement secondaire technique et professionnel gratuit ou soumis à une aide financière en cas de besoin.⁴⁵⁴ Les services et les équipements éducatifs devraient être physiquement accessibles et sans danger.⁴⁵⁵ Le but général des programmes d'études devrait être de préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les genres et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone.⁴⁵⁶ Cependant, en poursuivant ce but, les établissements scolaires doivent permettre à tous les enfants—et notamment ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, linguistiques,

452 Pour plus de détails, voir Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 106–10.

453 DUDH, Article 26(1); PIESC, Article 13(2)(a); voir cependant, l'Article 14 sur les pays qui n'ont pas encore pu assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire; CDE, Article 28(1)(a); ADHR, Article XII(4); Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, Article 4(a)

454 CDE, Article 28. Le même article donne la responsabilité d'assurer à tous "l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés."

455 CDESC, Observation Générale 13 (1999), paragraphe 6.

456 CDE, Article 29(1).

religieuses ou culturelles—de développer leur propre identité, ainsi que leur propre langue et leurs propres valeurs culturelles.⁴⁵⁷

Les Etats doivent garantir l'accès à l'éducation pour tous, sans discrimination d'aucune sorte.⁴⁵⁸ Dans les cas où des groupes particuliers, tels que les femmes et les filles, ainsi que les minorités ethniques, ont souffert des conséquences d'une inégalité d'accès à l'éducation l'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.⁴⁵⁹ Le droit à l'éducation continue de s'appliquer dans les situations d'urgence et de conflit.⁴⁶⁰ A cause des difficultés particulières auxquelles sont confrontées les PDI pour accéder à l'éducation, il convient de prendre des mesures spéciales pour s'assurer que toutes les PDI—et en particulier les femmes et les filles déplacées, ainsi que les anciens enfants soldats—sont en mesure d'exercer leur droit à l'éducation.⁴⁶¹

Cadre réglementaire : De nombreuses constitutions incluent un droit général à l'éducation et certaines décrivent plus en détail la manière dont ce droit devrait être mis en œuvre, par exemple en garantissant

457 CDE, Article 29(1)(c); Convention (IV) de Genève, Article 24(1). Divers instruments internationaux permettent également aux parents ou aux tuteurs de fournir une telle éducation en accord avec leurs propres convictions. Deuxième protocole additionnel aux Conventions de Genève, Article 4(3)(a); UDHR, Article 26(2); PIDCP, Article 18(4); Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, Article 5(1)(b) Adopté par la conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) le 14 décembre 1960, (http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/d_c_educ_fr.htm); CADH, Article 12(4); CEDH, Protocole I, Article 2.

458 CEDEF, Article 10; Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation, Article 2(a); CEDR, Articles 5 et 7; "Déclaration des droits des personnes handicapées," UN Document A/RES/33447 (XXX) (1975), paragraphe 6. Voir également Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées, AG/RES 1608 (XXIX- O/99), Article III(1)(a); "Personnes handicapées," Observation générale 5 (disponible seulement en anglais), Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1994), UN Document E/1995/22; Déclaration des droits du déficient mental, Résolution de l'Assemblée générale 2856 (XXVI), 26 UN GAOR Supplément (No. 29) à 93; UN Document A/8429 (1971), paragraphe 2 (http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/m_mental_fr.htm).

459 CDESC, Observation générale No. 13, paragraphe 32; CDE, Observation générale No. 5, paragraphe 12.

460 Dans un conflit armé international, les parties au conflit prendront "les mesures nécessaires pour que les enfants de moins de quinze ans, devenus orphelins ou séparés de leur famille du fait de la guerre, ne soient pas laissés à eux-mêmes, et pour que [soit] facilité[e], en toutes circonstances, [...] leur éducation." La Puissance occupante facilitera [...] le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants. Convention (IV) de Genève, Article 24 (1), Article 50 (1). Dans les situations de conflit armé interne, les enfants devront " recevoir une éducation, y compris une éducation religieuse et morale," Voir Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II), Articles 4(3)(a) et 28(2). Une série de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, préoccupé par la "protection des enfants lors d'un conflit armé" a réaffirmé et renforcé la norme internationale qui prescrit la continuité de l'éducation dans le contexte d'un conflit armé. Voir, par exemple, Résolution 1314 (2000), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4185e séance, UN Document S/RES/1314 (11 août 2000) ; Résolution 1539 (2004), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 494e séance, UN Document S/RES/1539 (22 avril 2004), paragraphe 9; Résolution 1261 (1999), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4037e séance, UN Document S/RES/1261 (30 août 1999), paragraphe 2. Voir également "Normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crise chronique et de reconstruction post-conflit" Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence (2004) ; Kacem Bensalah, ed., Guidelines for Education in Situations of Emergency and Crisis: EFA Strategic Planning (UNESCO, 2002) ; UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003); Comité permanent inter-agences des Nations Unies, "La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles : Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC" (juin 2006), Directive C.1.

461 Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (1990), Article 3(4) http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml ; "Déclaration et Programme d'action de Beijing," Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, A/CONF.177/20 (15 septembre 1995) et A/CONF.177/20/Add.1 (1995), paragraphe 147(g).

l'éducation primaire gratuite et obligatoire.⁴⁶² Dans de nombreux Etats centralisés, des clauses plus détaillées sur les normes minimales, les programmes et les établissements éducatifs peuvent être exposées dans une loi spéciale comme une loi sur l'éducation. Il est fréquent qu'une telle loi fasse partie du portefeuille d'un ministère précis, parfois en combinaison avec d'autres sujets connexes comme le sport et la culture. Dans ces cas-là, le ministère compétent pour les questions liées à l'éducation dispose le plus souvent de la compétence pour émettre des instructions sur des détails ne se trouvant dans la législation. Dans les Etats décentralisés, l'éducation est souvent une compétence qui est déléguée en tout ou en partie au niveau local ou provincial par le biais de lois et réglementations provinciales ou régionales.

Les problèmes souvent rencontrés par les PDI : Suite au déplacement, les PDI perdent l'accès aux établissements et aux services éducatifs. Les écoles et les établissements de formation dans les lieux d'origine ne sont plus accessibles sans danger et peuvent avoir été détruits, tandis que les enseignants et les administrateurs sont souvent dispersés. Prendre des dispositions pour l'éducation à l'endroit où les PDI sont elles-mêmes déplacées est souvent compliqué. Si les PDI se trouvent dans des camps ou des abris collectifs inaccessibles ou éloignés des centres de population locaux, les établissements d'enseignement primaire (au moins) doivent alors être créés dans l'enceinte du camp, une entreprise qui est souvent rendue compliquée par le manque de ressources et d'expertise.

D'autre part, lorsque les PDI jouissent effectivement de l'accès aux systèmes scolaires locaux, un certain nombre d'autres problèmes surgissent généralement :

- Les PDI souffrent parfois de discrimination parce qu'elles n'appartiennent pas au groupe ethnique, linguistique ou religieux majoritaire sur le plan local, ou parce qu'il arrive qu'elles ne comprennent simplement pas la langue locale d'enseignement.
- Les PDI peuvent ne pas avoir d'autre alternative pour trouver un refuge que d'aller dans des centres collectifs normalement utilisés par la communauté locale tels que des écoles, ce qui représente un obstacle à l'éducation, tant pour les enfants déplacés que pour les enfants non déplacés.
- Lorsque des écoles sont disponibles au niveau local, l'arrivée de grands groupes d'enfants déplacés peut conduire à une surcharge d'élèves dans les classes, créant des tensions avec les communautés d'accueil.
- Lorsque les écoles locales sont situées à distance des installations de PDI, le trajet jusqu'à l'école peut s'avérer dangereux lorsque l'itinéraire emprunté passe par des zones minées ou par des points de contrôle de sécurité où les enfants peuvent être exposés au harcèlement, au recrutement obligatoire ou aux enlèvements.
- Comme présenté plus en détail dans le chapitre 11, il est fréquent que les PDI manquent de documents personnels. L'absence de papiers d'identité ou de rapports attestant une inscription antérieure à l'école ou le niveau d'études que les enfants déplacés ont atteint, peut les empêcher de s'inscrire dans une école locale. Ces obstacles bureaucratiques peuvent aussi empêcher des enseignants déplacés n'ayant pas d'accès à leurs documents personnels de prouver leurs qualifications à fournir un enseignement qui fait défaut.
- Dans certains cas, les exigences de résidence locale et d'autres exigences bureaucratiques peuvent empêcher l'inscription des PDI dans des établissements éducatifs locaux.
- Les frais d'écolage, et autres coûts liés à l'éducation comme les livres et les uniformes ou encore, dans certains cas, la nécessité de soudoyer les enseignants et les administrateurs peut rendre l'enseignement inaccessible aux PDI, du fait de l'appauvrissement qui accompagne généralement un déplacement (voir chapitre 15).
- Les enfants déplacés peuvent être contraints d'abandonner l'école pour contribuer à la survie économique de leur famille ou de travailler tellement dur en dehors des heures scolaires que leur éducation en pâtit.

⁴⁶² Par exemple, les droits généraux à l'éducation sont garantis dans la Constitution de la République Démocratique du Congo, Article 37(1) ; la Constitution de la République Islamique d'Afghanistan, Article 43(1) ; la Constitution de la République d'Arménie, Article 39. Un exemple plus détaillé d'une protection constitutionnelle de ce droit peut être trouvé dans la Constitution de la Colombie, Article 67.

- Le déplacement est souvent accompagné d'un traumatisme physique ou psychologique dans les cas où les enfants ont été recrutés comme enfants soldats, ont été témoins d'atrocités ou ont été séparés des membres de leur famille. Dans de telles circonstances, la capacité d'apprentissage des enfants déplacés peut être limitée en l'absence de soins psychosociaux (voir chapitre 10).

Dans le contexte du retour, l'éducation des enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays peut être d'autant plus perturbée qu'ils doivent retourner dans des zones dépourvues d'écoles ou parce que le retour a lieu au milieu de l'année scolaire ou encore parce qu'ils ne peuvent pas s'inscrire dans les délais requis pour une nouvelle année scolaire. Il se peut aussi que l'instruction soit dispensée dans une langue que les PDI ne comprennent pas, ou qu'elle soit basée sur des programmes d'études choquants ou discriminatoires, et se déroule dans des établissements isolés.

La perte d'accès à l'éducation peut avoir des effets à long terme sur les moyens de subsistance et les perspectives de vie des personnes concernées. Des risques immédiats associés à la privation d'une scolarité incluent la perte d'une routine et d'une structure stables dans la vie quotidienne des enfants déplacés et une vulnérabilité accrue à l'exploitation économique et sexuelle ou au recrutement militaire. L'éducation fournit un appui psychosocial et une protection indispensables aux enfants déplacés, ainsi que l'occasion de les instruire sur les compétences nécessaires à la vie courante et sur des questions pertinentes relatives à leur survie (comme la sensibilisation aux mines et la prévention concernant le VIH/sida).

Les obstacles à l'éducation pendant et après le déplacement se révèlent particulièrement redoutables pour les femmes et les filles. Les filles sont exposées à des risques de sécurité accrus par rapport aux garçons. Par exemple, dans des camps où les écoles n'ont pas de toilettes séparées pour les garçons et les filles, ces dernières risquent de se faire agresser sexuellement. De plus, ayant à faire face aux coûts élevés en matière d'éducation et aux difficultés économiques qu'entraîne le déplacement, certaines familles de PDI peuvent décider de donner la priorité aux garçons au détriment des filles, limitant les perspectives de vie de celles-ci. Les anciens enfants soldats font aussi face aux défis particuliers que représente leur remise à niveau scolaire pour les années d'études qu'ils ont manquées.

B. LISTE DE CONTRÔLE : LES PROBLÈMES DEVANT ÊTRE TRAITÉS PAR LES LOIS ET POLITIQUES INTERNES

Les éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Au minimum, les autorités compétentes devraient :

1. Reconnaître le droit des PDI à recevoir un enseignement primaire soit gratuit, soit dispensé sur une base non moins favorable qu'à l'égard des membres pauvres de la communauté d'accueil.
2. Éliminer les obstacles administratifs limitant l'accès à l'école d'une manière déraisonnable et discriminatoire parce qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte les problèmes spécifiques auxquels les PDI sont confrontés (c'est-à-dire des exigences relatives aux documents personnels, à un transfert formel de l'ancienne école vers la nouvelle ou la capacité de l'élève à acheter les livres et l'uniforme scolaire).
3. Établir clairement que les autorités compétentes ont l'obligation de fournir une éducation aux PDI situées dans des zones sans accès aux écoles existantes.

Par ailleurs, pour s'assurer que les PDI puissent jouir de leur droit à l'éducation pendant et après le déplacement, les lois et les politiques internes devraient :

- Garantir aux enfants déplacés l'enseignement primaire gratuit et obligatoire et un accès non-discriminatoire à l'enseignement secondaire. Dans le cas où la gratuité de l'enseignement primaire n'a pas encore été mise en vigueur, l'éducation doit être dispensée sur une base qui soit non moins favorable qu'à l'égard des membres pauvres de la communauté d'accueil ;
- ancrer le droit des PDI à l'éducation pendant leur déplacement dans le cadre juridique général de l'éducation, ainsi que dans les lois et les politiques sur les PDI ;
- intégrer les questions éducatives dans une réponse coordonnée au déplacement interne ;
- encourager les PDI à prendre part à la conception des services et structures éducatives ;
- renforcer la compréhension à l'égard du taux d'alphabétisme et des pratiques en matière d'éducation ayant cours avant le déplacement ;
- permettre aux PDI, quand cela est possible, d'intégrer les structures éducatives locales dans les communautés où elles sont déplacées ;
- fournir aux PDI des structures éducatives adaptées sans délai, dans les cas où l'intégration locale n'est pas possible ;
- dans le cas où le retour est rapidement envisageable, fournir aux PDI une instruction séparée dans leur propre langue si elles ne comprennent pas la langue locale utilisée dans l'enseignement. Dans les autres cas, les chances d'intégration locale devraient être facilitées par la mise à disposition d'un enseignement dans la langue locale ;
- renoncer aux exigences relatives aux documents officiels et à l'enregistrement local, qui constituent un obstacle pour l'éducation des enfants déplacés ou pour la reconnaissance et le recrutement des enseignants déplacés ;
- renoncer aux taxes et aux coûts relatifs au matériel scolaire pour les PDI ou recourir à des subventions fondées sur le besoin et sur une base non moins favorable qu'à l'égard des membres pauvres de la communauté d'accueil ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour les groupes désavantagés, particulièrement pour les femmes et les filles, ainsi que les anciens enfants soldats ;
- adapter les programmes d'études scolaires aux PDI afin de fournir des informations appropriées concernant leur sécurité pendant le déplacement, ainsi qu'au sujet de leur réintégration à long terme ;
- inclure dans les programmes scolaires l'enseignement des principes internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire en vue de familiariser les jeunes avec la notion du droit à la dignité humaine devant être respecté tant en temps de paix qu'en temps de conflit armé ;
- prendre en compte l'effet des traumatismes psychologiques et de l'interruption scolaire au cours du déplacement dans le cadre des méthodes utilisées pour le placement et l'évaluation des PDI dans les classes. Lorsque cela est nécessaire, fournir des « programmes de rattrapage » afin de permettre aux enfants déplacés d'atteindre le niveau de leurs camarades ;
- recruter des enseignants qualifiés au sein de la communauté déplacée et encourager les femmes à devenir éducatrices, de la même manière que les hommes ;
- dans le contexte de solutions durables, intégrer les PDI dans le système scolaire de la zone où elles choisissent de résider, garantir l'accès à l'éducation dans toutes les situations et prendre des mesures pour empêcher toute discrimination par rapport aux communautés environnantes non déplacées.

C. LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES DE LA RÉGLEMENTATION ÉTATIQUE

Qui devrait être impliqué dès le début dans la coordination concernant l'accès à l'éducation des PDI ?

Au niveau national, l'éducation devrait être explicitement intégrée aux questions traitées par le mécanisme de coordination institutionnelle (voir chapitre 2, section G). Les États disposent normalement d'autorités (par exemple, le Ministère de l'Éducation nationale) qui sont chargées des questions éducatives et qui fournissent ou surveillent l'exécution des services d'éducation⁴⁶³. Ces organismes peuvent avoir la responsabilité directe d'administrer les programmes éducatifs réservés aux PDI, y compris l'attribution des enseignants et la fourniture de matériel.⁴⁶⁴ Dans les cas où les autorités provinciales ou locales ont de larges compétences en matière d'éducation, le rôle d'un point focal devrait se concentrer sur l'octroi d'un appui technique et budgétaire approprié aux autorités locales pour répondre aux besoins des populations déplacées. Des dispositions institutionnelles spéciales peuvent s'avérer nécessaires pour garantir que, dans les situations d'urgence ou dans les situations où les PDI ne peuvent accéder aux services existants car elles vivent dans des endroits qui en sont trop éloignés, des programmes et des établissements éducatifs soient fournis par des agences gouvernementales, des organisations non gouvernementales internes ou par la communauté internationale. Des acteurs internationaux peuvent fournir une expertise technique et une assistance directe dans la planification et la mise en œuvre de programmes éducatifs.

Les processus pour concevoir ces programmes sont particulièrement propices à la participation des PDI. Les consultations avec les communautés touchées sont nécessaires pour identifier les niveaux scolaires antérieurs et les groupes qui ont souffert d'un accès moindre à l'éducation. Idéalement, les mécanismes de participation devraient faciliter non seulement le flux d'informations sur les besoins et les opportunités en matière d'éducation, mais également l'identification d'éducateurs qualifiés parmi la population déplacée et la formation de groupes ou de comités pour planifier et gérer activement et de façon suivie les établissements d'enseignement.

228

ÉTUDE DE CAS

Etablir des Comités communautaires d'éducation pour consulter les communautés déplacées sur les questions d'éducation

“Les normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction” établies par le Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence (INEE), ainsi que les “Principes directeurs pour l'éducation en situations d'urgence et de crise” publiés par l'UNESCO, recommandent la création de Comités d'éducation communautaires (CCE).⁴⁶⁵ Le rôle des CCE est d'identifier et de répondre aux besoins éducatifs d'une communauté, avec des représentants de parents et d'associations parents-enseignants, des agences locales, des organisations de la société civile, des organisations communautaires et des groupes de jeunes et de femmes, entre autres,

463 Voir, par exemple, Interim Agreement on Accommodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children, Sarajevo (5 mars 2002) et Implementation Plan for the Interim Agreement on Accommodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children, Sarajevo (5 mars 2002), Article V(5).

464 UNHCR Afghanistan, “Strategy for Support to Internally Displaced Persons in the Southern Region in 2005 and 2006” (July 2005) ([www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/httpDocuments/AA74BFD49ED7626FC12570C700513C_B7/\\$file/IDPSTRATATKDH05.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/httpDocuments/AA74BFD49ED7626FC12570C700513C_B7/$file/IDPSTRATATKDH05.pdf)). Voir également Law of the Azerbaijan Republic on Social Protection of Forcibly Displaced Persons and Persons Equated to Them (21 May 1999), Article 11.

465 Réseau inter-agences pour l'éducation en situation d'urgence, “Normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crises et reconstruction” (2004), pp. 15–16; Bensalah, p. 26.

Etablir des Comités communautaires d'éducation pour consulter les communautés déplacées... (cont.)

ainsi que des enseignants et des apprentis. A ce titre, le CCE peut agir comme un point de liaison entre la communauté déplacée et le Ministère de l'Education nationale et d'autres institutions pertinentes. Ces comités devraient être établis dans les camps et les installations de PDI, ainsi que dans les zones de retour ou de réinstallation des PDI. Le comité doit être ouvert, équilibré et refléter la diversité de la population touchée. Le statut du CCE devrait être reconnu et légalement enregistré pour qu'il puisse agir comme une institution ou une organisation officielle. Des formateurs devraient être nommés à l'échelon du district afin d'aider à l'établissement et à la direction des comités. Lorsqu'il n'existe pas de directives, il conviendrait d'en préparer et de les adapter pour un usage local.

Quelles informations concernant les PDI sont utiles pour évaluer la meilleure manière de garantir leur droit à l'éducation ?

Dans le contexte des efforts déployés pour compter, localiser et évaluer les besoins des populations de PDI (voir chapitre 2, section C), les autorités compétentes devraient activement rechercher et compiler les informations concernant le niveau scolaire atteint avant le déplacement (y compris la mesure dans laquelle les sous-groupes de PDI ont souffert d'un accès inadapté à l'éducation), le contexte socio-économique et le taux d'alphabétisation, ainsi que leur situation géographique actuelle, par rapport aux institutions éducatives.⁴⁶⁶ Les rapports devraient indiquer, par exemple, le nombre de classes surchargées à tous les niveaux de scolarité dans les zones où les PDI sont arrivées.⁴⁶⁷ Cette information peut être utilisée pour veiller à ce que l'éducation dispensée pendant le déplacement et en appui aux solutions durables repose sur le potentiel effectif des PDI et réponde à leurs besoins particuliers.

229

Comment le droit des PDI à l'éducation peut-il être garanti dans les lois et les politiques ?

Au minimum, les autorités compétentes devraient passer en revue la législation et les autres règles sur l'accès à l'éducation et changer ou supprimer toute exigence formelle (liées par exemple aux documents ou à la résidence) qui présente un obstacle pour l'accès à l'éducation des PDI. Quand cela est possible, les lois sur l'enseignement devraient spécifiquement protéger les droits à l'éducation des PDI et exiger toutes les mesures nécessaires permettant de faire en sorte que les PDI aient accès à l'éducation dans des conditions non moins favorables que celles qui sont appliquées à la population non déplacée. Quand cela est nécessaire, les lois et les politiques sur les PDI devraient non seulement affirmer clairement les droits des PDI à l'éducation en termes généraux, mais devraient aussi inclure des dispositions garantissant le contenu de ce droit. Il est particulièrement important que toutes les lois et politiques prévoient un enseignement primaire gratuit et obligatoire, interdisent la discrimination dans l'enseignement contre les PDI ou n'importe quel sous-groupe vulnérable dans les populations déplacées et prévoient des mesures spéciales pour faciliter l'accès à l'éducation pour les groupes vulnérables, notamment pour les femmes et les filles. La facilitation de l'accès à l'éducation par les autorités compétentes devrait s'étendre tout au long de la durée du déplacement des PDI et prévoir un soutien similaire dans la mise en œuvre de solutions durables.

466 "Normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crise chronique et reconstruction post-conflit," p. 12. Voir également pp. 21–22.

467 "Normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crise chronique et reconstruction post-conflit," p. 67.

ETUDE DE CAS

Affirmation du droit à l'éducation dans les lois et les politiques sur les PDI

La Politique nationale ougandaise pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays reconnaît spécifiquement le droit des enfants déplacés à bénéficier du "même accès à l'éducation que les autres enfants d'Ouganda".⁴⁶⁸ La politique prévoit aussi l'adoption de programmes basés sur la "discrimination positive" pour aider et encourager la participation des PDI dans l'éducation. Par ailleurs, la politique ougandaise se fait l'écho des Principes directeurs en demandant à ce que des "efforts spéciaux" soient entrepris pour garantir la pleine participation des femmes et des filles déplacées sur un pied d'égalité.⁴⁶⁹

En Bosnie-Herzégovine, le droit consacré aux PDI confirme le droit des PDI à l'éducation, ainsi qu'à la formation professionnelle.⁴⁷⁰ La Loi sur les personnes déplacées, les rapatriés et les réfugiés de la Republika Srpska à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine, donne des détails sur le droit général à l'éducation, reconnaissant le droit des personnes déplacées et rapatriées à une éducation de base et suggérant que cette éducation élémentaire soit fournie gratuitement.⁴⁷¹

Tout plan de retour ou de réinstallation doit inclure l'opportunité de suivre une scolarité continue. Au Pérou, la Loi sur les déplacés internes reconnaît expressément cette disposition.⁴⁷² En Angola, les normes sur la réinstallation des populations déplacées affirment expressément le droit à l'éducation pour les PDI, y compris celles qui sont rentrées et ont déménagé.⁴⁷³

Les établissements scolaires existants peuvent-ils accueillir les populations de PDI, ou faut-il prévoir de nouveaux établissements ?

Lorsque cela est possible, les PDI devraient être autorisées à fréquenter les établissements scolaires locaux des communautés où elles sont déplacées. Il est à prévoir que l'arrivée d'enfants déplacés dans les écoles de la région surcharge les capacités locales, à la fois en raison de l'augmentation soudaine du nombre général d'élèves dont elles s'occupent et à cause des besoins particuliers et de la vulnérabilité des enfants déplacés, qui sont souvent pauvres et peuvent avoir subi un traumatisme ou connaître des lacunes considérables dans leur scolarité en raison du déplacement. À la lumière de ces charges supplémentaires, un objectif central de l'éducation en réponse aux crises vécues par les PDI devrait être d'apporter un soutien aux systèmes scolaires locaux où les PDI sont situées. Ce soutien peut prendre un certain nombre de formes. Il est possible que des écoles locales doivent être agrandies, dotées d'un personnel enseignant et de ressources supplémentaires. Lorsque des exemptions ou des

468 Bureau du Premier Ministre, Département des réfugiés et de la préparation aux catastrophes, Ouganda, The National Policy for Internally Displaced Persons (novembre 2004), Section 3.1.1(1). Voir également Loi de la République d'Azerbaïdjan sur la protection sociale des personnes déplacées par la force et personnes assimilées, Article 4. Voir aussi Loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut de réfugiés et des personnes déplacées par la force à l'intérieur de leur propre pays (21 mai 1999), Chapitre II, Article 6; Loi sur les personnes déplacées, les personnes rentrant chez elles et les réfugiés dans la Republika Srpska, (RS Gazette officielle, No. 42/05 du 26 Avril 2005), Article 14; government of the Republic of Serbia, Stratégie nationale pour résoudre les problèmes des réfugiés et personnes déplacées (30 mai 2002), Section 2, p. 6.

469 Ouganda, The National Policy for Internally Displaced Persons, Section 3.1.1.

470 Law on Displaced Persons and Returnees in the Federation of Bosnia and Herzegovina and Refugees from Bosnia and Herzegovina (FBiH Official Gazette, no. 15/05 of 16 March 2005), Article 11(7).

471 Law on Displaced Persons, Returnees and Refugees in the Republika Srpska, Article 14.

472 Law for the Internally Displaced, Law 28223 (20 May 2004), Article 15(h).

473 Voir, par exemple, Angola, Norms on the Resettlement of Displaced Populations, Decree 1/01 (5 janvier 2001).

subventions relatives aux frais scolaires ou aux coûts nécessaires pour garantir la présence de PDI dans les écoles ont un impact sur les budgets locaux consacrés à l'éducation, elles devraient être compensées par des fonds alloués en réponse au déplacement provenant du budget central.

Dans certains cas, il arrive même que les PDI vivent dans des bâtiments utilisés comme écoles en temps normal, empêchant leur utilisation tant par la communauté d'accueil que par les enfants déplacés, simplement parce qu'il n'y a aucun autre endroit où aller. Dans de tels cas, la priorité devrait être d'identifier ou de construire un autre abri pour permettre à ces établissements de retrouver leur utilisation première (voir chapitre 9).

L'accès aux établissements éducatifs existants peut s'avérer impossible dans le cas où les écoles existantes ne sont pas physiquement accessibles et sans danger, lorsque les écoles locales sont déjà chargées au-delà de leur capacité ou lorsque les tensions entre les PDI et la communauté d'accueil sont trop fortes pour que les enfants déplacés aient la possibilité d'aller dans une école locale sans courir de risque. S'il n'y a aucune perspective immédiate de fournir un accès sûr aux écoles existantes, de nouveaux établissements d'école primaire et de nouveaux programmes éducatifs doivent être fournis aux PDI sans attendre. Dans certains cas, il se peut que les PDI se trouvent à une distance physiquement accessible et sans danger d'établissements existants, mais ne comprennent pas la langue d'enseignement locale. Si la perspective de retour est immédiate, il peut être approprié de leur fournir des établissements scolaires séparés et de se concentrer sur la préservation de la langue. Cependant, dans un contexte de déplacement prolongé, la possibilité d'une intégration locale devrait être facilitée par la mise à disposition de l'enseignement dans la langue locale.

ETUDE DE CAS

Le soutien aux écoles d'accueil par le biais du remboursement des coûts d'inscription des PDI

Aux Etats-Unis, le Hurricane Education Recovery Act (la loi sur le rétablissement de l'éducation suite à un ouragan) assigne une somme forfaitaire aux états qui ont accepté des élèves déplacés. La somme fournie par le gouvernement fédéral est destinée à servir de remboursement aux frais des élèves déplacés dans leur système scolaire. Plus spécialement, les fonds doivent servir à rémunérer le personnel enseignant, y compris les assistants ; identifier et acquérir du matériel pédagogique, y compris les coûts pour les fournitures de salle de classe supplémentaires ; fournir les services d'instruction de base pour ces élèves, y compris les cours de soutien, le tutorat, ou les conseils aux études; couvrir des coûts de transport raisonnables ainsi que les services de santé et de conseil et les services d'éducation et d'appui.⁴⁷⁴

Dans toutes les situations, tant les établissements scolaires que leur accès ou les itinéraires utilisés par des élèves et des éducateurs déplacés pour y accéder, devraient être protégés de tout danger. Au minimum, tous les champs de mines voisins doivent être délimités et un système de transport organisé, la présence régulière de la police ou d'autres mesures devraient être utilisées pour réduire au minimum le risque d'enlèvement ou de recrutement forcé.⁴⁷⁵

474 United States of America, Title IV (commonly known as the Hurricane Education Recovery Act) of Division B of the Department of Defense, "Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico," and Influenza Act, 2006 (Public Law 109-148; 119 Statute 2680), Section 107(e)(1).

475 Réseau Inter-Agences pour l'Education d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 46.

ETUDE DE CAS

La protection des institutions scolaires au Guatemala

La Loi sur l'éducation nationale du Guatemala prévoit la protection des "communautés éducatives," stipulant que le Ministère de l'Education nationale doit garantir que les institutions éducatives ne subissent pas d'intervention de la part de partis politiques ou de l'armée.⁴⁷⁶

Les documents et les conditions d'enregistrement formelles empêchent-ils l'inscription des enfants déplacés et la reconnaissance des enseignants déplacés ?

Même en l'absence de déplacement, le droit national devrait garantir que l'absence de documents n'aboutit jamais à elle seule au refus d'accès à l'éducation. Cependant, à la lumière du fait que les PDI manquent souvent d'accès aux documents (voir, de manière générale, le chapitre 11), les conditions formelles d'inscription des PDI dans les établissements éducatifs où elles sont déplacées devraient être assouplies ou suspendues quand cela est possible. Bien qu'il soit nécessaire d'établir l'identité des élèves et de confirmer leur niveau d'études antérieur, des procédures simplifiées basées sur les moyens de preuve alternatifs pour vérifier ces informations (comme il est mentionné dans le chapitre 11) devraient être appliquées en faveur des PDI. Dans toutes les situations, il convient de mettre en place des mesures de sauvegarde pour garantir que la confidentialité concernant les papiers d'identité et les informations d'inscription sont préservés.⁴⁷⁷ Dans le cas d'une inscription dans des écoles locales, les conditions de résidence généralement applicables devraient être supprimées pour les PDI. À la différence d'autres enfants s'installant dans la zone en temps normal, les PDI n'ont aucun moyen d'accéder à l'éducation à un autre endroit, et tout retard arbitraire d'inscription équivaudra à une violation de leurs droits.

ETUDE DE CAS

L'assouplissement des conditions d'inscription formelle pour les PDI

En Afghanistan, la Loi sur l'éducation spécifie que l'absence de carte d'identité n'interdira pas à un enfant d'aller à l'école.⁴⁷⁸ Cette disposition s'applique en temps normal et pas uniquement dans un contexte de déplacement.

La plupart des systèmes d'éducation nationale exigent que les enseignants disposent d'une licence officielle pour garantir des normes minimales de professionnalisme. Cependant, dans les situations où les éducateurs déplacés n'ont pas accès à leurs documents ou lorsque leurs références ne sont valables que dans leur zone d'origine, des obstacles formels à la reconnaissance de leurs références peuvent les empêcher de fournir des services éducatifs dont les communautés déplacées ont besoin. En conséquence, les lois et les politiques sur les PDI devraient identifier ces obstacles ainsi que les mesures nécessaires pour y faire face, y compris la reconnaissance provisoire des qualifications des éducateurs individuels basée sur un moyen de preuve alternatif, ou l'évaluation accélérée des éducateurs déplacés visant à leur fournir des références valables sur le plan local.

476 National Education Law, Legislative Decree No. 12-91 (12 January 1991), Article 100.

477 Réseau Inter-Agences pour l'Education d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 43.

478 National Education Law, Legislative Decree No. 12-91 (12 janvier 1991), Article 100.

ETUDE DE CAS

La reconnaissance des aptitudes à enseigner des éducateurs déplacés

En Bosnie-Herzégovine, par exemple, un système de reconnaissance mutuel a été établi pour les certificats scolaires et les dossiers des élèves, ainsi que pour les qualifications professionnelles des enseignants et des formateurs d'enseignants.⁴⁷⁹ Aux Etats-Unis, le Hurricane Education Recovery Act (la loi sur le rétablissement de l'éducation suite à un ouragan) permet exceptionnellement aux enseignants dont les qualifications ont été antérieurement établies dans un autre district d'enseigner dans les zones touchées par un ouragan pour garantir que le personnel enseignant est en nombre suffisant pour répondre à la demande.⁴⁸⁰

Dans certaines situations, notamment dans les cas de déplacement massif, il est possible que les normes nationales habituelles doivent être adaptées et assouplies pour garantir que les ressources nécessaires sont en place afin de permettre l'éducation des PDI.

Au Sri Lanka, le Ministère de l'Education nationale a permis aux candidats à l'enseignement dont la moyenne se situe juste au-dessous du résultat normalement requis pour être qualifié et recevoir des références, d'obtenir un poste, à condition qu'ils travaillent avec des populations déplacées.⁴⁸¹ Cependant, afin de garantir que les populations déplacées ne reçoivent pas un enseignement inférieur, ces conditions flexibles doivent être provisoires et soigneusement contrôlées.

Les coûts directs et indirects de l'éducation constituent-ils des barrières à l'éducation pour les PDI ?

233

En principe, l'enseignement primaire devrait être gratuit en toutes circonstances. En pratique, cependant, tant l'enseignement primaire que secondaire imposent fréquemment des coûts aux parents, depuis les frais d'écolage à la somme dépensée pour des uniformes, des livres ou d'autres matériels éducatifs. À cause du risque d'appauvrissement auquel les PDI font face suite à la perte d'accès à leurs avoirs et à leurs moyens de subsistance, ces frais peuvent constituer de facto un obstacle pour l'exercice de leur droit à l'éducation. En conséquence, ces frais devraient être identifiés et éliminés, ou subventionnés pour les PDI, sur une base non moins favorable qu'à l'égard des membres pauvres de la communauté d'accueil. L'enseignement primaire devrait notamment être complètement gratuit et exempt de coûts. Les PDI devraient également avoir droit à une bourse d'étude ou aux autres soutiens mis à la disposition des élèves qui pourraient autrement être forcés de travailler pour soutenir leurs familles, à nouveau sur une base non moins favorable que pour le reste de la population.

479 Agreement, meeting of the Conference of the Ministers of Education of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo (10 mai 2000), Article 7.

480 United States of America, Title IV of Division B of the Department of Defense and Pandemic Influenza Act, Section 104(a) (1)(B).

481 James Kunder et Bo Viktor Nylund, "Mission to Sri Lanka with a View to Develop Best Practices in Response to Internal Displacement" (UNICEF, 1999) (www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000774).

ETUDE DE CAS

Le renoncement aux frais et la subvention des dépenses scolaires pour les PDI

En Ouganda, le gouvernement a alloué des fonds tout spécialement pour compenser le coût des droits scolaires pour les écoliers issus des communautés de PDI.⁴⁸² En Géorgie, la loi sur le budget de l'Etat prévoit une clause pour la gratuité des études des PDI.⁴⁸³ En Azerbaïdjan, les PDI étudiant dans des établissements publics d'enseignement secondaire sont dispensés de payer les frais scolaires.⁴⁸⁴

En Azerbaïdjan la loi sur le déplacement stipule que les personnes déplacées qui fréquentent des institutions secondaires doivent recevoir des manuels et d'autres matériels éducatifs sans avoir à en assurer les frais.⁴⁸⁵ Des dispositions semblables existent en Géorgie et en Afghanistan.⁴⁸⁶ En Ouganda, la responsabilité de fournir du matériel scolaire pour tous les élèves déplacés est attribuée au Ministère de l'Education nationale et des Sports, ainsi qu'au gouvernement local.⁴⁸⁷

Quelles mesures spéciales sont nécessaires pour garantir l'accès à l'éducation pour les groupes désavantagés, et notamment pour les femmes et les filles ?

La consultation des PDI et des communautés d'accueil concernant l'éducation devrait être utilisée pour identifier les questions pratiques qui empêchent les PDI d'accéder à l'éducation et les mesures qui pourraient être appliquées pour les surmonter. Par exemple, quand les PDI ont des responsabilités extérieures comme le travail ou des charges familiales, il convient d'envisager des mesures comme des horaires flexibles s'accommodant avec les heures de travail, ou des programmes d'enseignement de proximité.⁴⁸⁸ Des mesures concrètes devraient être prises pour encourager la participation des filles et des femmes dans l'éducation. Lorsque cela est possible, par exemple, des garderies adjacentes aux écoles devraient être mises en place pour faciliter la participation des jeunes mères.⁴⁸⁹ Les établissements éducatifs devraient aussi prendre en compte les besoins particuliers des femmes et des filles en matière de sécurité par la fourniture d'un éclairage approprié, de toilettes séparées, etc.

482 "Uganda: Govt Releases Sh1.3B for IDP Students," New Vision, 3 juillet 2004. Voir également "Uganda: MP Malinga Criticises IDP Scholarships," Monitor, 23 août 2004.

483 Loi de Géorgie sur le Budget de l'Etat de la Géorgie de 1999 (19 mars 1999), Article 10; Loi de Géorgie sur le Budget de l'Etat de la Géorgie de 2000 (10 mars 2000), Article 14 et suivants, cité in Roberta Cohen, Walter Kälin, et Erin Mooney, eds., *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia and Azerbaijan*, Studies in Transnational Legal Policy 34 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2003), p. 87.

484 Loi de la République d'Azerbaïdjan sur la Protection Sociale des Personnes déplacées de force et des personnes qui leur sont assimilées, Article 11.

485 Loi de la République d'Azerbaïdjan sur la Protection Sociale des Personnes déplacées de force et des personnes qui leur sont assimilées, Article 11.

486 Décrets du président de la Géorgie, No. 685 (24 octobre 1996), No. 614 (31 octobre 1998), No. 64 (4 juin 1999), cité in Cohen, Kälin, et Mooney, p. 87. Voir également Afghanistan, *The Norms on the Resettlement of the Internally Displaced Populations*, Article 8.

487 Ouganda, *The National Policy for Internally Displaced Persons*, Section 3.1.1(3).

488 "Normes minimales pour l'éducation in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction," p. 43.

489 UNHCR, "Education: Principes directeurs"(2003), paragraphe 1.3.6.

Comment les programmes scolaires devraient-ils être adaptés aux PDI pour promouvoir la sécurité et la réconciliation à long terme ?

Outre le fait de couvrir le contenu éducatif principal, les programmes scolaires peuvent être adaptés pour répondre aux besoins spécifiques des PDI, allant des risques immédiats relatifs à la sécurité à la promotion à plus long terme de la réconciliation et de la tolérance en vue d'une réintégration et de solutions durables. À court terme, des programmes d'études scolaires peuvent non seulement fournir le moyen de communiquer des conseils pratiques importants concernant la sécurité, mais peuvent aussi introduire le processus d'intégration de ces élèves et de ces groupes déplacés dans la société qui peuvent autrement être marginalisés, y compris les PDI traumatisés, les enfants souffrant d'incapacités et les anciens enfants soldats.

Suite au déplacement, les programmes de l'école primaire devraient se concentrer sur la fourniture d'activités structurées, y compris la récréation. L'instruction formelle devrait non seulement se concentrer sur l'alphabétisation et l'acquisition de notions d'arithmétique de base, mais devrait aussi incorporer une formation spécifique au déplacés sur la santé et les questions liées à la sécurité comme la sensibilisation aux mines antipersonnel et la prévention du VIH/sida. D'autres sujets importants incluent la paix, les droits de l'homme, les principes humanitaires, la citoyenneté et la protection de l'environnement.⁴⁹⁰ Le programme d'études et la méthode d'enseignement devraient reposer, dans la mesure du possible, sur ce à quoi les élèves ont été habitués avant le déplacement, s'appuyant, lorsque cela est possible, sur la mémoire de leurs enseignants et sur n'importe quel matériel d'enseignement disponible.

ETUDE DE CAS

L'utilisation de méthodes pédagogiques alternatives pour améliorer la concentration des écoliers déplacés en Sierra Leone

En Sierra Leone, la concentration des écoliers s'est trouvée améliorée de 70% après quatre semaines de participation à un programme scolaire qui a intégré leurs besoins éducationnels et émotionnels, en utilisant des histoires, le dessin, le théâtre, l'écriture, la musique et des jeux.⁴⁹¹

Après la phase d'urgence, la révision et l'adaptation des programmes scolaires peuvent aussi aider les PDI et les communautés d'accueil à se préparer pour des solutions durables et une réintégration. Dans des situations de conflit armé notamment, la réconciliation peut prendre la forme de l'omission d'éléments du programme—souvent inclus dans les manuels—pouvant être perçus comme insultants ou comme une incitation à la haine ou à la vengeance. Il est probable que la réponse aux origines du conflit et l'aboutissement à la réconciliation passe par la révision des programmes scolaires afin que ceux-ci reflètent toutes les traditions des groupes ethniques, religieux et culturels du pays.

490 UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003) paragraphes 2.1.1 et 2.1.4 et Section 7.1. Voir également Réseau Inter-Agences pour l'Éducation d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 62.

491 Angela Pirisi, "Healing the Minds of War Exposed Children," *Journal of Addiction and Mental Health* 4, no. 6 (2001), pp. 2-3, citée dans Marc Sommers, "Children, Education and War: Reaching Education for All (EFA) Objectives in Countries Affected by Conflict," Working Paper 1 (Washington: World Bank, juin 2002), p. 22.

ETUDE DE CAS

La révision des programmes et des manuels scolaires dans le contexte d'une réintégration des PDI

Si le programme scolaire exige une évaluation prudente des préjugés ethniques ou autres, il en est de même pour les manuels scolaires. En Bosnie-Herzégovine, un Accord sur la révision des manuels a été adopté pour réviser tous les manuels et retirer tout matériel considéré comme étant répréhensible, offensant ou bien contraire aux principes exposés dans l'accord de paix qui a mis fin au conflit.⁴⁹² Au Sri Lanka, le cadre national pour l'aide, la réconciliation et la réhabilitation a aussi appelé à une révision des manuels qui ne reflétaient pas la réalité multiethnique du pays.⁴⁹³ Il exige que la formation dans les trois langues majeures du pays soit rendue obligatoire, détruisant ainsi une des barrières au dialogue interethnique.⁴⁹⁴

Comment les effets du déplacement sur les élèves devraient-ils être pris en compte lors des procédures de placement et d'évaluation ?

Les procédures classiques d'évaluation des élèves reconnues au niveau national constituent un moyen largement accepté permettant de juger les progrès scolaires des élèves. Pour les PDI, ces évaluations sont essentielles dans le cadre de leurs perspectives de formation supérieure ou d'un futur emploi. Les documents établis, sous la forme de certificats, de diplômes et de rapports de présence, peuvent compenser la perte des dossiers concernant la scolarisation antérieure au déplacement et contribuer à la réintégration des PDI. Lors de la révision des normes d'évaluation et des procédures en temps de crise et de déplacement, les autorités compétentes devraient s'assurer qu'elles reflètent les circonstances de la situation et sont suffisamment flexibles pour ne pas exclure, par exemple, les élèves qui étaient dans l'impossibilité de s'inscrire dans les établissements existants.

Un déplacement prolongé peut provoquer des ruptures significatives dans l'éducation des enfants touchés. En conséquence ceux-ci peuvent se trouver dans l'incapacité de reprendre l'école au même niveau que leurs pairs. Dans de tels cas, l'application stricte d'une limite d'âge n'est pas appropriée. Au lieu de cela, les autorités compétentes devraient réfléchir à la mise en place de «programmes passerelles» et de cours accélérés pour les enfants et les jeunes touchés par le déplacement, afin de condenser efficacement l'enseignement primaire et secondaire sur une courte période. Ces cours permettront aux élèves de rattraper leur retard. Les enfants et les jeunes qui ont abandonné l'école pendant le déplacement et les situations d'urgence devraient avoir la possibilité de se réinscrire.⁴⁹⁵

492 Agreement Regarding Textbook Review and Removal of Offensive Material, Bosnia and Herzegovina (18 mai 1998); Agreement on the Review of Textbooks, Sarajevo (14 décembre 2001).

493 National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation in Sri Lanka (juin 2002), p. 12

494 National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation in Sri Lanka, p. 12.

495 Réseau Inter-Agences pour l'Éducation d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), pp. 43–44.

ETUDE DE CAS

Des cours d'apprentissage accéléré pour les PDI

Au Somaliland, le Ministère de l'Éducation nationale, en collaboration avec Save the Children U.K. et Save the Children Danemark, a lancé un programme d'Approche Alternative à la Formation de Base (AABE) dans les établissements de PDI et de réfugiés rentrés chez eux. C'est un programme d'enseignement primaire condensé, par lequel les quatre ans d'enseignement primaire habituels peuvent être complétés en trois ans, afin que les élèves puissent alors s'intégrer dans le système d'éducation officiel.⁴⁹⁶

Une telle flexibilité dans l'exécution des programmes d'études nationaux devrait être reflétée dans la législation sur l'éducation nationale, qui stipule fréquemment l'âge nécessaire pour que les enfants puissent entreprendre un certain niveau d'études.⁴⁹⁷ Dans un contexte de déplacement prolongé notamment, il y a un besoin de classes d'études pour les adultes et de formation professionnelle pour les individus qui n'ont pas eu la possibilité d'aller à l'école suite à leur déplacement prolongé. Au Guatemala, la législation sur l'éducation nationale reconnaît explicitement que, dans le cas de certains adultes notamment, des cours accélérés peuvent être nécessaires pour leur fournir l'occasion de commencer ou d'achever leur éducation du niveau primaire.⁴⁹⁸

La flexibilité peut également être inscrite dans la législation nationale en garantissant l'éducation formelle et informelle, la formation pour adultes et la formation professionnelle. La législation indonésienne régissant le système d'éducation nationale, par exemple, reconnaît, outre les différentes formes d'enseignement formel, différents types d'enseignement informel, parmi lesquels la formation pour adultes, le renforcement des capacités des femmes et la formation professionnelle.⁴⁹⁹

237

Comment garantir un nombre suffisant d'éducateurs qualifiés dans les situations de déplacement interne ?

Garantir un nombre adéquat de membres du corps enseignant est essentiel pour la continuité de l'enseignement de tous les élèves. Les objectifs spécifiques sur le nombre d'enseignants ou la taille maximale d'une classe doivent être basés sur le droit et les normes nationales.⁵⁰⁰ Lorsque le financement des salaires des enseignants pose problème, d'autres plans de rémunération librement acceptés par les éducateurs peuvent être envisagés. Par exemple, dans les zones de retour ou de réinstallation des PDI, la rémunération des enseignants pourrait être assurée au début par des biens non monétaires, comme l'accès à des lopins de terre, des outils, des semences, du petit bétail, etc.⁵⁰¹ La rémunération pour les services rendus par les enseignants devrait être établie à un niveau qui encourage le professionnalisme et la continuité du service et décourage la corruption. La politique

496 Voir également Colombie, Loi 387 de 1997, Diario Oficial, No. 43,091 (24 juillet 1997), Title I, Section 8, Article 19 (10): "By means of which measures are adopted for the prevention of forced displacement, and for assistance, protection, socioeconomic consolidation and stabilization of persons internally displaced by violence in the Republic of Colombia."

497 Voir, par exemple, An Act to Adopt the Education Law of A.D. 2001 (15 avril 2002), Sous-section 2.3.

498 Guatemala, Loi relative à l'éducation nationale, Décret législatif No. 12-91 (12 janvier 1991), Chapitre VIII.

499 Loi de la République d'Indonésie sur le Système de l'éducation nationale, Loi No. 20 (8 juillet 2003), Article 26(3).

500 Réseau Inter-Agences pour l'Éducation d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 72.

501 UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003), paragraphe 2.2.7.

d'embauche devrait également être destinée à donner la priorité à certains candidats, comme les enseignants déplacés ayant une formation et qui sont aptes à fournir des services correspondant aux besoins, aux divers parcours scolaires et expériences des enfants déplacés,⁵⁰² ainsi que les enseignants de sexe féminin qui servent de modèle aux filles et peuvent les protéger du harcèlement sexuel des élèves et des enseignants masculins.⁵⁰³

ETUDE DE CAS

Donner la priorité à l'embauche d'enseignants issus d'une minorité ethnique dans les situations de déplacement

En Bosnie-Herzégovine, le Ministère de l'Education nationale a consenti à embaucher progressivement des enseignants issus des groupes ethniques minoritaires dans toutes les matières pour encourager des solutions durables volontaires, y compris le retour des minorités.⁵⁰⁴ Au Sri Lanka, la Structure nationale recommande la déségrégation des institutions de formation pour les enseignants.⁵⁰⁵

Les programmes de formation pour les enseignants dans des situations de déplacement et de crise devraient au besoin incorporer l'enseignement des compétences nécessaires à la vie courante et l'éducation à la paix.⁵⁰⁶ Tout le personnel enseignant, formel et informel, devrait être formé de manière à reconnaître les signes de traumatisme ou de détresse chez les élèves et prendre des mesures pour y répondre convenablement dans l'environnement d'apprentissage.⁵⁰⁷ Par ailleurs, un «code de conduite» pour les enseignants et le personnel éducatif devrait garantir que les enfants soient protégés contre le harcèlement sexuel et l'exploitation sexuelle dans les écoles et que les enseignants se comportent de manière professionnelle à tout moment.⁵⁰⁸

502 Pratique adoptée par le Ministère de l'Education, de la Science et de la Technologie de Sierra Leone. Voir Marc Sommers, "Co-ordinating Education during Emergencies and Reconstruction: Challenges and Responsibilities," International Institute for Educational Planning (UNESCO, 2004), p. 76.

503 UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003), paragraphe 1.3.5. En de telles circonstances, il serait approprié de s'appliquer activement à recruter des femmes enseignantes et d'ajuster les critères ou le processus de recrutement de façon à ce qu'il encourage la parité entre les genres. Voir Réseau Inter-Agences pour l'Education d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 73).

504 Agreement, meeting of the Conference of the Minister of Education of Bosnia and Herzegovina, paragraphe 6 (www.unhcr.ba/protection/refugees&dp/10maya%7E1.PDF).

505 National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation in Sri Lanka, p. 12.

506 Réseau Inter-Agences pour l'Education d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 60.

507 Réseau Inter-Agences pour l'Education d'Urgence (INEE), "Normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction," (2004), p. 52.

508 UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003), paragraphe 2.2.3.

ETUDE DE CAS

Des formations supplémentaires pour les enseignants dans les situations de déplacement

Certains établissements pour la formation des enseignants sont peut-être endommagés ou en mauvais état suite à une crise ayant provoqué un déplacement et peuvent avoir besoin d'être remplacés ou remis en état. La formation des enseignants peut être effectuée par plusieurs moyens flexibles, parmi lesquels la formation à plein temps dans l'exercice de l'enseignement, l'affectation de formateurs mobiles, le tutorat pratiqué dans l'environnement même de l'école, des regroupements scolaires et des centres d'enseignants.⁵⁰⁹ Ces programmes devraient aspirer à atteindre tous les enseignants déplacés, y compris ceux se trouvant dans des camps. En Tchétchénie, par exemple, le Ministère de l'Éducation nationale a établi un Institut tchétchène pour le recyclage des enseignants et a mis en œuvre des programmes de formation pour les enseignants des écoles primaires et secondaires dans des camps à Ingushetia.⁵¹⁰

Quand de grands nombres d'enseignants sont tués, portés disparus, blessés ou se trouvent dans l'incapacité de reprendre leur poste, des programmes de formation rapides sont nécessaires. À Aceh, en Indonésie, après le tsunami de décembre 2004, une formation d'enseignants et un programme de certification ont été amorcés en urgence en collaboration avec le Ministère de l'Éducation nationale et avec l'appui de l'UNICEF et Save the Children. Une formation d'urgence a été nécessaire sur une grande échelle étant donné qu'un tiers des 4'500 nouveaux enseignants embauchés manquait de qualifications. Ces efforts se sont appuyés sur un système précédemment mis en place en Indonésie de regroupement d'écoles ('clustering schools'), connues en Indonésie sous le nom de Gugus, par lequel une école principale servait de lieu de réunion et de formation pour les enseignants et les administrateurs d'écoles environnantes. Le programme a formé 100 enseignants provenant des écoles Gugus qui pouvaient par la suite agir comme mentors pour les nouveaux enseignants qui n'étaient pas encore formés.⁵¹¹

239

Comment l'accès des PDI à l'éducation peut-il être maintenu lors de la réalisation de solutions durables ?

Dans le cas des PDI qui ne veulent pas rentrer dans leurs foyers, l'accès continu à l'éducation devrait prendre la forme d'une intégration accrue dans les systèmes scolaires locaux où elles veulent rester ou se réinstaller. Conformément au droit général à la liberté de mouvement et au libre choix de résidence (voir chapitre 5) dont bénéficient les PDI qui se réintègrent, ces dernières ne devraient pas être victimes de pratiques discriminatoires par rapport aux populations locales non déplacées concernant l'accès à l'éducation, quel que soit l'endroit du pays où elles veulent vivre. Dans les cas où les PDI appartiennent à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans les zones où elles veulent se réinstaller ou s'intégrer, des programmes éducatifs locaux devraient leur permettre de développer leur propre identité culturelle, ainsi que leur propre langue et valeurs.

Dans la mesure du possible, les opérations de retour ou de réinstallation devraient être effectuées à la fin de l'année scolaire pour éviter une rupture dans la scolarité des PDI quand un changement d'école n'est pas possible en cours d'année.

509 Kacem Bensalah, ed., *Guidelines for Education in Situations of Emergency and Crisis: EFA Strategic Planning* (UNESCO, 2002), p. 24.

510 Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), "Appel consolidé inter-Agences 2004—Tchétchénie et Républiques voisines" (novembre 2003).

511 Allison Anderson et Dean Brooks, "Implementing Minimum Standards for Education in Emergencies: Lessons from Aceh," *Humanitarian Exchange* 32 (décembre 2005), p. 22 (www.odihpn.org/report.asp?id=2764).

Dans les zones de retour, les écoles endommagées par le conflit armé ou une catastrophe doivent être réparées selon des normes adéquates pour garantir la sécurité, l'hygiène et le confort général des élèves. Elles devraient bénéficier d'un traitement prioritaire pour mettre en place des programmes de réparation, de restauration ou de modernisation des systèmes sanitaires et de distribution d'eau.⁵¹² Les conditions administratives comme celles qui sont liées à la taille minimale des classes requise pour la construction, la reconstruction ou l'administration continue des écoles, devraient être suspendues pour faire en sorte qu'un enseignement soit disponible pour les PDI dès leur retour. Il est possible que les PDI soient confrontées aux mêmes problèmes pour l'inscription des enfants dans les écoles locales à leur retour que pendant leur déplacement. Dans certains cas, les demandes soumises auprès des systèmes scolaires locaux par les PDI rentrées dans leurs foyers peuvent nécessiter l'apport d'un soutien urgent destiné aux établissements, afin d'augmenter leur capacité. Dans le pire des cas, ces PDI peuvent se trouver confrontées à une franche hostilité de la part de la communauté environnante et à de la discrimination dans l'accès aux établissements et aux programmes éducatifs. Un soutien devrait être accordé aux PDI rapatriées pour ouvrir leurs propres écoles, au moins à titre provisoire, afin de garantir un accès sûr à l'éducation quand cela est absolument nécessaire. L'institutionnalisation permanente d'écoles séparées pour les personnes rentrant dans leurs foyers et pour les communautés non déplacées pourrait perpétuer les hostilités entre les communautés et marginaliser encore plus les personnes victimes d'un déplacement forcé.

ETUDE DE CAS

Des conditions administratives assouplies dans les écoles des zones de retour

En Bosnie-Herzégovine, pour encourager les retours, les autorités ont reconnu qu'il pouvait être nécessaire d'ouvrir une école dans la zone de retour, malgré le fait qu'il n'y ait pas forcément le nombre minimal requis d'élèves, comme la loi le prescrit.⁵¹³ Aux Etats-Unis, les communautés locales souhaitant rouvrir des écoles en raison du retour des élèves à la suite de l'Ouragan Katrina ont créé des charter schools.⁵¹⁴ Ces écoles privées obéissent aux lois étatiques, mais sont exemptées de nombreuses règles et règlements normalement applicables dans le secteur éducatif. En échange d'une diminution du financement public et d'une augmentation des exigences en matière de rapport, les charter schools jouissent d'une plus grande autonomie au niveau du programme d'études, de l'embauche du personnel et d'autres questions.

512 UNHCR, "Education: Principes directeurs" (2003), paragraphes 2.3.5.

513 Implementation Plan for the Interim Agreement on Accommodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children, Sarajevo (5 mars 2002), Article II(2).

514 Susan Saulny, "Students Return to Big Changes in New Orleans," New York Times, 4 janvier 2006.

Autres questions relatives à la réglementation

Comme exposé plus haut (voir chapitre 1, section B), les PDI exigent des mesures spécifiques en matière d'aide et de protection correspondant aux besoins et aux vulnérabilités résultant de leur déplacement. Dans de nombreux cas, ces questions ne peuvent pas être traitées par le cadre juridique habituel, et une législation ou une politique spécifique doit être adoptée. Elles sont le sujet principal de ce manuel et sont examinées en détail dans les chapitres précédents de la Partie III.

Cependant, dans d'autres cas, les Etats devraient pouvoir répondre aux risques et menaces particuliers auxquels le déplacement expose les PDI par une application non-discriminatoire du droit interne existant, à condition que les règles statutaires soient conformes aux normes juridiques acceptées sur le plan international. Ainsi, si de nombreux sujets relatifs à la protection des PDI abordés par les Principes directeurs requièrent la révision et l'amendement des normes et des politiques juridiques existantes, ce n'est certainement pas le cas pour d'autres. Une liste non exhaustive des questions qui sont importantes pour la protection des PDI, mais qui, normalement, ne nécessitent pas de législation spécifique aux PDI ou qui sont déjà abordées dans d'autres chapitres, est dressée dans ce chapitre.

A. LE DROIT À LA VIE ET À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE

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) l'assassinat;
 - (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 d'autres actes de violence contre des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ne participent plus aux hostilités sont interdits en toutes circonstances. Les personnes déplacées sont protégées, en particulier contre :
 - (a) les attaques directes ou aveugles ou d'autres actes de violence, y compris la délimitation de zones dans lesquelles les attaques contre les civils sont autorisées;
 - (b) l'utilisation de la faim 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 d'autres atteintes à leur dignité tels que les actes de violence visant spécifiquement les femmes, la prostitution forcée 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.

Les PDI sont souvent déplacées lorsque leur vie et leur sécurité sont menacées et demeurent particulièrement vulnérables aux attaques physiques et aux menaces contre leur sécurité tout au long du déplacement et dans la mise en place de solutions durables.

La protection des individus contre des attaques violentes perpétrées à l'encontre de leur vie, de leur sécurité et de leur intégrité physique, ainsi que la poursuite pénale des personnes commettant de tels actes, font partie des fonctions les plus fondamentales des Etats. Cette responsabilité est soulignée par la proscription de toutes formes de meurtre injustifié, d'agression et de maltraitance tant dans le droit international relatif aux droits de l'homme que dans le droit international humanitaire.⁵¹⁵

Les menaces à la vie et à la sécurité physique dans les contextes de déplacement peuvent surgir suite à un certain nombre de facteurs interdépendants, y compris la suspension générale de l'ordre public, qui donne lieu à des actes de violence et de maltraitance, ainsi que les effets provoqués par un conflit armé et les tensions entretenues entre les communautés ou en leur sein sur des questions allant de l'identité ethnique ou sectaire à la compétition pour des ressources.⁵¹⁶

Afin de garantir que les PDI puissent exercer leurs droits à la vie et à la sécurité physique pendant et après le déplacement, le cadre juridique interne devrait :

- garantir que toutes les formes de meurtre, d'agression physique, de torture, de viol et d'agression sexuelle, d'abus physique ou mental, de rapt, d'enlèvement, d'asservissement, de prostitution forcée, de travail forcé, de harcèlement, de contrainte, de déplacement arbitraire et de vol ou de destruction de propriété, soient proscrites comme actes criminels sans discrimination, en particulier sur la base de l'âge, du genre ou du statut de déplacé de la victime. Si ces actes constituent des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, ils doivent être définis et poursuivis comme tels.
- garantir que les actes criminels susmentionnés fassent l'objet d'une enquête et de poursuite efficace et que les victimes (y compris les parents survivants et les personnes à charge) aient droit à des mesures

515 Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2nd ed., *Studies in Transnational Legal Policy* 38 (American Society of International Law and Brookings Institution, 2008), pp. 45–58.

516 Groupe sectoriel global chargé de la protection, "Manuel pour la protection des déplacés internes," Fiche d'action 3 : Vie, sûreté et sécurité.

spécifiques et adéquates en matière de compensation et de réparation. Les autorités compétentes devraient renforcer les capacités des institutions judiciaires formelles pour garantir l'accès des PDI à la justice dans le cas de crimes graves, encourager les organes informels à s'occuper du règlement des différends pour traiter les délits mineurs et servir de médiateur pour les litiges entre des individus ou des communautés locales, empêchant ainsi le recours aux initiatives personnelles violentes.

- dans des situations de déplacement où le conflit armé ou l'interruption provisoire de l'ordre public gênent les procédures d'enquête et les poursuites, prévoir le prolongement des délais légaux pour déposer des plaintes ou entamer officiellement des poursuites, tant que ces conditions persistent. Faire en sorte que les autorités compétentes prennent toutes les mesures possibles pour enquêter sur les crimes et protéger les preuves dès le moment où elles en prennent connaissance.
- s'assurer que les lois régissant les forces de sécurité nationales sont conformes au droit international humanitaire et qu'elles proscrivent notamment toutes les attaques ou autres actes de violence contre toutes les personnes (y compris les PDI) qui ne prennent pas ou plus part aux hostilités, les attaques directes ou aveugles contre les PDI ou leurs camps et installations, ainsi que la famine comme méthode de combat, l'utilisation des PDI comme boucliers humains ou l'utilisation de mines terrestres antipersonnel. Garantir que ces actes, quelle que soit la partie au conflit armé qui les commet, fassent l'objet d'une enquête et de poursuites efficaces et que les victimes (y compris les parents survivants et les personnes à charge) aient droit à des mesures spécifiques et adéquates en matière de compensation et de réparation.
- prévoir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Les forces de sécurité nationales devraient recevoir une formation concernant leur responsabilité en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire et être déployées selon un nombre, une composition (comprenant à la fois un personnel féminin et masculin) et une méthode appropriés pour empêcher les tensions locales ou l'intensification des situations d'anarchie au point de mener à la violence ou la maltraitance des PDI ou d'autres groupes vulnérables. Le déploiement d'un personnel de sécurité est particulièrement important à l'intérieur et autour des camps et d'autres zones où les PDI sont concentrées. Tandis que l'armée devrait fournir la sécurité à l'extérieur de ces installations, l'application de la loi dans les camps devrait être du ressort de la police civile et des tribunaux ordinaires.
- s'assurer que l'utilisation de la force et des armes à feu par les fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi est conforme au droit et aux directives internationales ;⁵¹⁷
- garantir une démarcation immédiate et un déminage rapide de tous les terrains minés ;
- renforcer la capacité des individus et groupes déplacés à se protéger de la violence et de l'insécurité et à se remettre de leurs effets en fournissant une aide et formation humanitaires qui promeut l'indépendance ou les moyens de la retrouver en se basant sur la participation en connaissance de cause de toutes les populations touchées par le déplacement (voir chapitres 7 et 13).
- lever toutes les restrictions arbitraires imposées à la liberté de mouvement, permettant aux PDI et aux autres communautés touchées de quitter les zones où leur vie et leur sécurité physique sont menacées et de se déplacer dans d'autres parties du pays ou de chercher l'asile à l'étranger (voir le chapitre 5).
- garantir l'accès des acteurs humanitaires nationaux et internationaux reconnus à toutes les PDI, et coopérer avec ces acteurs sur toutes les questions de protection pour les PDI rentrant dans le cadre de leur mandat (voir chapitre 4).⁵¹⁸

517 Voir le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (www.ohchr.org/english/law/index.htm).

518 Le Principe directeur 27 fait appel aux organisations humanitaires internationales et aux autres acteurs compétents afin qu'ils "apportent l'attention voulue aux besoins de protection et aux droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et prennent les mesures nécessaires à cet effet" dans le cadre de l'aide qu'ils apportent.

B. LE CONFINEMENT ET L'INTERNEMENT

Principe 12

1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire.
[...]
3. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront protégées contre toute arrestation et détention discriminatoire du fait de leur déplacement.
4. En aucun cas, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne seront prises comme otages.

Comme exposé dans le chapitre 5, les PDI ont, par définition, été victimes d'interférences dans leurs droits à la liberté de mouvement et au libre choix de résidence au cours du déplacement et elles restent vulnérables à de nouvelles restrictions de ces droits pendant le déplacement et dans le contexte de solutions durables. Sous leur forme la plus extrême, ces restrictions peuvent donner lieu à des violations du droit largement reconnu à la liberté et à la sécurité de la personne, ainsi que des dispositions du droit international humanitaire, en recourant à l'arrestation et la détention arbitraire ou à la prise d'otage.⁵¹⁹

Les PDI sont notamment exposées au risque de se voir priver arbitrairement de leur droit à la liberté et à la sécurité de la personne pour un certain nombre de raisons. Comme il est mentionné dans le chapitre 5, les restrictions au mouvement et à la liberté peuvent se justifier pour des raisons de sécurité, qui sont basées soit sur la supposition qu'il serait trop risqué pour les PDI de se déplacer ou de quitter des installations, soit sur des soupçons généralisés que les PDI pourraient sympathiser avec des groupes d'insurgés armés. Dans les cas où les PDI reçoivent une aide humanitaire inadéquate ou inappropriée, elles peuvent être contraintes de s'engager dans des stratégies d'adaptation qui peuvent être non seulement nuisibles pour elles, mais aussi illégales, augmentant les risques d'arrestation ou de détention (voir le chapitre 7).

Afin que les PDI puissent exercer leurs droits à la liberté et à la sécurité de la personne pendant et après le déplacement, le cadre juridique interne devrait :

- lever toutes les restrictions inutiles à la liberté de mouvement et au libre choix de résidence des PDI au sein ou à l'extérieur du pays (voir chapitre 5) ;
- garantir que personne ne soit privé de sa liberté excepté pour des motifs et selon des procédures conformes à la loi, que toute personne arrêtée soit informée, au moment de son arrestation, sur les raisons de son arrestation et sur les charges retenues contre elle, que toute personne arrêtée ou détenue soit traduite dans les plus courts délais devant un juge ou un autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et soit jugé dans un délai raisonnable ou libérée, la détention provisoire dans l'attente du procès doit se faire à titre exceptionnel, que toute personne privée de sa liberté par le biais d'une arrestation ou d'une détention ait le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale; et que toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention illégale ait droit à une réparation ;⁵²⁰
- garantir que tout cas de privation de liberté, exécuté par n'importe quelle autorité et indépendamment des motifs invoquées, soit conforme aux normes susmentionnées et, notamment conforme à la loi et soumise au contrôle d'un tribunal ;⁵²¹

519 Kälin, pp. 58–61.

520 PIDCP, Article 9.

521 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 8 (1982).

- faire en sorte que les PDI ne soient en aucun cas prises en otage et les protéger contre la prise d'otage ;
- s'assurer que personne n'est soumis à une arrestation et à une détention à caractère discriminatoire, en particulier sur la base de son statut de déplacé.

C. LE RECRUTEMENT

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.

Dans des situations de conflit armé, les PDI peuvent être exposées au risque accru des pratiques de recrutement qui violent les droits de l'homme et le droit international humanitaire, y compris le recrutement d'enfants ou des pratiques de recrutement discriminatoires ou dégradantes appliquées aux déplacés adultes.⁵²² Le recrutement des enfants représente un risque particulier, étant donné qu'il exploite non seulement la vulnérabilité des enfants déplacés, mais les expose également à des menaces extrêmes et gêne leur développement à long terme.⁵²³

245

Pour garantir que les pratiques de recrutement ne violent pas les droits de l'homme des PDI, le cadre juridique interne devrait :

- garantir une interdiction totale de tout recrutement ou participation d'enfants âgés de moins de 15 ans dans les hostilités. En ce qui concerne les personnes âgées entre 15 et 18 ans, les autorités compétentes devraient prendre toutes les mesures possibles pour s'assurer qu'elles ne sont pas recrutées contre leur gré dans les forces armées ou des groupes armés et ne prennent pas directement part aux hostilités, y compris par le recueil ou la transmission d'informations militaires, le transport d'armes et de munitions ou la fourniture de provisions, ainsi que les activités effectives de combat. Les États qui ont ratifié la Convention de l'OIT No. 182 sur les pires formes du travail des enfants ou la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (article 22) doivent élever à 18 ans la limite d'âge appropriée pour le recrutement et la participation dans des hostilités.
- veiller à ce qu'une aide humanitaire adéquate et appropriée soit apportée et garantir l'éducation et l'appui psychosocial des enfants déplacés, pour diminuer leur vulnérabilité au recrutement. Les autorités compétentes devraient aussi prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la séparation des familles et pour protéger les enfants non accompagnés et les réunir avec leurs familles (voir chapitre 6).
- interdire toute pratique de recrutement au sein de n'importe quelle force ou groupe armé qui exerce une discrimination fondée sur le déplacement. Les PDI devraient être soumises aux mêmes procédures pour

⁵²² Kälin, pp. 61–65.

⁵²³ "Manuel pour la protection des personnes déplacées," Fiche d'action 5: Enfants associés aux forces armées et aux groupes armés.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

le recrutement, qu'elles soient obligatoires ou d'une autre nature, qui s'appliquent à la population non déplacée et devraient avoir l'égalité d'accès à tout sursis d'incorporation au service militaire ainsi qu'à tout programme existant afin de reconnaître l'objection de conscience au service militaire ou de prévoir un service national à caractère civil.

- Interdire toutes les pratiques cruelles, inhumaines ou dégradantes qui obligent à se conformer, ou sanctionnent le fait de ne pas se conformer au recrutement.

D. LA COMMUNICATION DANS UNE LANGUE CONNUE

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 fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées :

[...]

- (e) droit de communiquer dans une langue qu'elles comprennent.

Dans les cas où des individus ou des communautés appartenant à des groupes minoritaires linguistiques sont déplacés dans une zone où une langue différente est parlée, le fait de ne pas permettre à ces PDI de communiquer dans une langue qu'elles comprennent peut intensifier leur vulnérabilité et mener à de nouvelles violations de leurs droits fondamentaux.⁵²⁴

Pour protéger le droit des PDI à communiquer dans une langue qu'elles comprennent, le cadre juridique interne devrait :

- veiller à que les PDI reçoivent des informations sur leur situation et sur leurs droits et leurs obligations dans une langue qu'elles comprennent et qu'elles ne soient pas exclues des mécanismes et voies de recours ou des processus participatifs visant à développer une réponse à leur déplacement pour des raisons de langue (voir chapitre 2, section I) ;
- s'assurer que les questions de langue ne représentent pas un obstacle à la possibilité pour les minorités linguistiques déplacées de s'inscrire à l'aide humanitaire et d'en recevoir les prestations, ainsi qu'au droit de bénéficier d'une formation et d'un appui à recouvrer un moyen de subsistance (voir chapitres 4 et 13) ;
- permettre la reconnaissance de documents ou de preuves confirmant l'identité des PDI, leurs droits, leurs pratiques éducatives et leurs qualifications professionnelles, indépendamment de la langue dans laquelle ces documents ont été délivrés (voir chapitre 11) ;
- veiller à ce que les PDI ne soient pas exclues, pour des questions de langue, de la participation informée à des processus électoraux auxquels elles ont le droit de prendre part (voir chapitre 14) ;
- garantir aux PDI une éducation dans une langue qu'elles comprennent, mais leur fournir des occasions de chercher et de recevoir l'instruction dans la langue majoritaire locale quand il n'y a aucune perspective immédiate de retour, ou quand elles choisissent l'intégration locale comme solution durable (voir chapitre 15).

⁵²⁴ Kälin, pp. 105–06.

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

INTRODUCTION : PORTEE 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 Etat.
3. Les présents Principes s'inspirent du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire et y sont conformes. 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, individus et autorités 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 doivent être diffusés et appliqués sur une échelle aussi vaste que possible.

TITRE PREMIER - PRINCIPES GENERAUX

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 font 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.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

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 seront pas interprétés comme restreignant, modifiant ou affaiblissant les dispositions d'un des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou au droit international humanitaire, ou les droits accordés aux personnes en vertu de la législation interne. En particulier, les présents Principes ne préjugent en rien du droit de demander l'asile et d'en bénéficier dans 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 seront soumises à aucune persécution ou punition pour avoir formulé une telle demande.

250

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, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le statut juridique ou social, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance ou tout autre critère similaire.
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 chef 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 A LA PROTECTION CONTRE LE DEPLACEMENT

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 assurent leur respect 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, à moins que la sécurité des personnes civiles concernées ou des raisons militaires impérieuses ne les aient rendus nécessaires;
 - (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 châtement collectif.
3. Le déplacement ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances.

Principe 7

1. Avant toute décision tendant à déplacer des 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, que le processus de déplacement se fasse dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène et que les membres d'une même famille ne soient pas séparés.
3. Lorsque le déplacement a lieu dans d'autres circonstances que la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe, les garanties suivantes doivent être observées :
 - (a) Toute décision sera prise par l'autorité étatique habilitée par la loi;
 - (b) Les dispositions nécessaires seront 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'efforcera d'obtenir le consentement libre et en connaissance de cause des personnes déplacées;
 - (d) Les autorités compétentes s'efforceront 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 seront, 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, sera respecté.

Principe 8

Il ne sera 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 Etats 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 A LA PROTECTION AU COURS DU DEPLACEMENT

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) l'assassinat;
 - (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 d'autres actes de violence contre des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ne participent plus aux hostilités sont interdits en toutes circonstances. Les personnes déplacées sont protégées, en particulier contre :
 - (a) les attaques directes ou aveugles ou d'autres actes de violence, y compris la délimitation de zones dans lesquelles les attaques contre les civils sont autorisées;
 - (b) l'utilisation de la faim 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 d'autres atteintes à leur dignité tels que les actes de violence visant spécifiquement les femmes, la prostitution forcée 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 sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire.
2. Pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il est interdit de les enfermer ou de les confiner 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 détention discriminatoire du fait de leur déplacement.
4. En aucun cas, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne seront prises comme otages.

253

Principe 13

1. En aucune circonstance les enfants déplacés ne seront 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 quelles que soient les circonstances.

Principe 14

1. Chaque personne déplacée à l'intérieur de son propre pays a le droit de circuler librement et de choisir librement son lieu de résidence.

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont, en particulier, le droit d'entrer et de sortir librement des camps ou d'autres zones d'installation.

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 demander l'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 sécurité, 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 et le lieu où se trouvent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays portées disparues et coopèrent avec les organisations internationales qui se consacrent à cette tâche. Elles tiennent les proches au courant des progrès de leurs recherches et les informent de tout élément nouveau.
3. Les autorités concernées s'efforcent de récupérer et d'identifier les restes des personnes décédées, d'empêcher leur profanation ou 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 sont protégées en toutes circonstances. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit d'accéder aux sépultures de leurs proches décédés.

254

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 doivent être 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 enfermant 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 assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité :
 - (a) aliments de base et eau potable;
 - (b) abri et logement;
 - (c) vêtements décents; et
 - (d) services médicaux et installations sanitaires essentiels.
3. Des efforts particuliers seront 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, recevront, 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 auront accès à des services d'assistance psychologique et sociale.
2. Une attention particulière doit 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 doit être accordée en outre à la prévention des maladies contagieuses et infectieuses, y compris le sida, parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

255

Principe 20

1. Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.
2. Pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les autorités concernées leur délivreront les documents dont elles ont besoin (passeport, papiers d'identité, attestation de naissance, attestation de mariage, etc.) pour qu'elles puissent jouir de leurs droits. Elles leur faciliteront en particulier l'obtention de nouveaux documents ou le remplacement des documents perdus durant le processus de déplacement sans leur imposer des conditions excessives, telles que le retour dans le lieu de résidence habituel pour se faire délivrer ces documents ou d'autres papiers nécessaires.
3. Les femmes et les hommes pourront demander 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) pillage;
 - (b) attaques directes ou aveugles ou d'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 en tant que mesure de châtement collectif.
3. La propriété et les possessions laissées par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au moment de leur départ doivent 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 fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées :
 - (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 seront faits pour assurer la pleine et égale participation des femmes et des filles dans le cadre des 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 A L'AIDE HUMANITAIRE

Principe 24

1. Toute aide humanitaire sera fournie dans le respect des principes d'humanité et d'impartialité et à l'abri de toute discrimination.
2. L'aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne sera pas 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 parties concernées 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 un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne seront pas 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 autoriseront et faciliteront le libre passage de l'aide humanitaire et permettront aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et librement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

257

Principe 26

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

Principe 27

1. Les organisations internationales humanitaires et les autres parties concernées accorderont, dans le cadre de l'aide qu'ils apportent, l'attention voulue au besoin de protection et aux droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et prendront les mesures nécessaires à cet effet. Ce faisant, ces organisations et parties 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 dont les services peuvent être offerts ou demandés par les Etats.

TITRE V - PRINCIPES RELATIFS AU RETOUR, A LA REINSTALLATION ET A LA REINTEGRATION

Principe 28

1. C'est aux autorités compétentes qu'incombe 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, ou 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 feront 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 accorderont à ces personnes une indemnisation équitable ou une autre forme de dédommagement ou les aideront à les obtenir.

258

Principe 30

Toutes les autorités concernées autoriseront et aideront les organisations humanitaires internationales et les autres parties concernées à accéder librement et rapidement, 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

Index selon les Principes directeurs

Les chapitres principaux des Parties II et III du Manuel sont organisés à peu près selon l'ordre dans lequel chacun des sujets est évoqué dans le texte même des Principes directeurs. Afin de donner une vue d'ensemble plus complète sur la manière dont les recommandations du Manuel correspondent aux Principes directeurs, l'index ci-dessous récapitule chaque clause des Principes directeurs et identifie toutes les recommandations qui y correspondent dans le Manuel.

Principe directeur	Chapitre du manuel
Titre premier : Principes généraux	
01.1 [non-discrimination par rapport aux non-déplacés]	▶ Chapitre 1(C)
01.2 [sans préjudice à la responsabilité pénale individuelle]	
02.1 [s'appliquent à toutes les autorités]	▶ Introduction (B)
02.2 [PG en tant que droits minimaux]	
03.1 [il incombe en premier lieu aux autorités nationales]	
03.2 [droit de demander et de recevoir une aide]	
04.1 [non-discrimination générale]	▶ Chapitre 1(D)
04.2 [traitement spécial pour les groupes vulnérables]	
Titre II : Principes relatifs à la protection contre le déplacement	
05.1 [respect général du droit international]	▶ Chapitre 3
06.1 [protection contre le déplacement arbitraire]	
06.2 [exemples de déplacement arbitraire]	
06.3 [durée du déplacement pas plus longue que nécessaire]	
07.1 [déplacement planifié seulement si pas d'alternative]	
07.2 [conditions pour un déplacement planifié]	
07.3 [procédures pour un déplacement planifié]	
08.1 [protection des droits à la vie, à la dignité, à la sécurité et liberté]	
09.1 [protection des groupes dépendant de leur terre]	

Titre III : principes relatifs à la protection au cours du déplacement

10.1 [le droit à la vie]	▶ Chapitre 16(A)
10.2 [exemples d'actes interdits contre les PDI]	
11.1 [le droit à la dignité et à l'intégrité]	
11.2 [exemples d'actes interdits contre les PDI]	
12.1 [droit à la liberté et à la sécurité de la personne]	▶ Chapitre 16(B)
12.2 [internement seulement en cas de nécessité absolue]	
12.3 [interdiction des arrestations discriminatoires des PDI]	
12.4 [interdiction de prendre les PDI en otage]	
13.1 [interdiction de recruter les enfants déplacés]	▶ Chapitre 16(C)
13.2 [interdiction de pratiques discriminatoires pour recruter des PDI]	
14.1 [liberté de mouvement et choix de résidence]	▶ Chapitre 5
14.2 [liberté de mouvement au sein et à l'extérieur des camps]	
15.1 (a) [droit de rechercher la sécurité au sein du pays]	
(b)-(c) [droit de chercher à quitter le pays/demander asile]	
(d) [non-refoulement interne]	
16.1 [droit à l'information sur les proches disparus]	▶ Chapitre 6
16.2 [obligation des autorités d'enquêter]	
16.3 [obligation des autorités de rendre les dépouilles]	
16.4 [protection des sépultures et droit d'accès]	
17.1 [respect de la vie familiale]	
17.2 [droit des familles de PDI de rester ensemble]	
17.3 [obligation de réunification des familles séparées]	
17.4 [pas de séparation des familles dans les camps]	
18.1 [droit à un niveau de vie suffisant]	

18.2 (a) [aliments de base et eau potable]	► Chapitres 7 et 8
(b) [abri et logement]	► Chapitre 9
(c) [vêtements décents]	
(d) [services médicaux et d'hygiène essentiels]	► Chapitre 10
18.3 [participation des femmes à la distribution]	► Chapitre 2 (I)
19.1 [accès aux soins médicaux]	► Chapitre 10
19.2 [attention spéciale aux besoins des femmes dans le domaine de la santé]	
19.3 [attention spéciale aux maladies contagieuses/infectieuses]	
20.1 [droit d'être reconnu en tant que personne]	► Chapitre 11
20.2 [délivrance de documents nécessaires pour jouir des droits]	
20.3 [droit des femmes à posséder des documents en leur nom propre]	
21.1 [pas de privation arbitraire de propriété]	► Chapitre 12
21.2 [exemples d'actes interdits contre la propriété]	
21.3 [protection de la propriété abandonnée par un tiers]	
22.1 [pas de discrimination basée sur le déplacement :]	
(a) [...liberté de pensée, de religion, d'expression]	► Chapitre 1(D)
(b) [...emploi et activités économiques]	► Chapitre 13
(c) [...liberté d'association et de participation]	► Chapitre 1(D)
(d) [...droit de vote et de participation politique]	► Chapitre 14
(e) [...communication dans une langue comprise]	► Chapitre 16(D)
23.1 [droit à l'éducation]	► Chapitre 15
23.2 [éducation primaire gratuite et obligatoire]	
23.3 [pleine et égale participation des femmes et des filles]	
23.4 [disponibilité de services d'enseignement et de formation]	

Titre IV : Principes relatifs à l'aide humanitaire

24.1 [principes d'humanité et d'impartialité]	► Chapitres 4, 7-10
24.2 [pas de détournement de l'aide destinée aux PDI]	
25.1 [devoir principal des autorités nationales]	
25.2 [droits des acteurs internationaux d'offrir leurs services]	
25.3 [accès et libre passage de l'aide humanitaire]	
26.1 [protection des personnes chargées de l'aide]	
27.1 [acteurs humanitaires internationaux et protection]	
27.2 [responsabilité des organisations mandatées en matière de protection]	

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

28.1 [devoir de faciliter le retour consenti ou la réinstallation]	► Chapitres 2(K) et 5
28.2 [participation des PDI dans la planification de solutions durables]	► Chapitre 2 (I)
29.1 [non-discrimination contre les PDI]	► Chapitre 2(K)
29.2 [devoir de faciliter la restitution/compensation de propriété]	► Chapitre 12
30.1 [accès international humanitaire aux PDI pour la réintégration]	► Chapitre 4

Résumé des éléments minimaux essentiels de la réglementation étatique

Cette partie récapitule les éléments minimaux essentiels à réglementer par l'Etat tels qu'ils sont décrits dans les chapitres. Ce résumé n'est pas un projet de structure pour des lois et des politiques relatives aux PDI. Il ne contient pas non plus tous les éléments à inclure dans ce type de règlements. Il sert plutôt de liste de contrôle servant à vérifier si un texte spécifique couvre toutes les questions essentielles.

Partie I: Questions générales

- Adopter une définition de « personne déplacée à l'intérieur de son propre pays » qui soit compatible— et pas plus restreinte—que celle utilisée dans les Principes directeurs. Cette définition ne doit pas créer un statut légal spécifique de PDI qui puisse être accordé, refusé ou retiré dans des cas individuels. Elle doit servir pour décrire une situation de fait et pouvoir être utilisée pour déterminer l'applicabilité des lois et des politiques sur le déplacement interne.
- Reconnaître le droit de toute PDI à être protégée contre les discriminations fondées sur sa situation de personne déplacée ainsi que contre les discriminations vis-à-vis des autres PDI et des personnes ou communautés non déplacées fondées sur la race, la couleur de peau, le sexe/genre, la langue, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine sociale, nationale ou ethnique, le statut juridique ou social ou tout autre critère similaire.
- Prendre des mesures qui couvrent tous les aspects du déplacement : la prévention ou l'atténuation du déplacement (par exemple en créant des plans pour atténuer les effets d'une catastrophe ou pour s'y préparer et la formation des forces de sécurité), la réponse aux besoins dans la phase qui suit immédiatement le déplacement et l'établissement des conditions nécessaires à l'identification de solutions durables.
- Prévoir des mesures permettant de faire prendre conscience de l'existence et de la nature de la problématique du déplacement interne et fournir des formations ciblées sur les droits des PDI.
- Établir des systèmes pour la collecte et la protection des données pertinentes.
- Désigner un point focal institutionnel pour les questions relatives aux PDI au niveau national et, quand cela est nécessaire, au niveau provincial ou régional.
- Investir une institution telle que l'Institution nationale des droits de l'homme ou le bureau de l'Ombudsman de l'autorité et de la responsabilité de veiller au respect et à la protection des droits des PDI, ainsi que de soumettre tout rapport pertinent.
- S'assurer de la consultation et de la participation des PDI pour toutes les activités les concernant pendant toutes les phases du déplacement et leur fournir suffisamment d'informations sur ces activités pour leur permettre de prendre des décisions libres et en toute connaissance de cause sur leur avenir.
- Prévoir l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires.
- Fournir les bases légales nécessaires pour la coopération avec les partenaires humanitaires nationaux et internationaux, y compris des clauses facilitant l'arrivée immédiate du personnel et du matériel humanitaire, comme des dispenses de visa des formalités douanières habituelles.

Partie II: Protection contre le déplacement :

- Reconnaître le droit des personnes à ne pas être soumises à un déplacement arbitraire.
- Criminaliser le déplacement arbitraire dans le droit interne de façon à ce que cela équivaille à un crime contre l'humanité ou un crime de guerre conformément au Statut de Rome.
- Prendre des mesures pénales et administratives pour garantir la conformité avec les règles pertinentes du droit international humanitaire, y compris les règles de conduite des hostilités et le devoir de faire la distinction entre les civils et les combattants, ainsi qu'entre les objectifs civils et les objectifs militaires.
- Adopter des politiques sur les catastrophes qui ne réglementent pas seulement la réponse, mais qui se concentrent également sur la réduction des risques et la capacité de réaction en cas de catastrophe.
- Énoncer clairement dans les plans de développement et les politiques de réinstallation que le déplacement et la relocalisation forcés résultant d'un projet de développement doivent être autorisés par la loi, justifiés par des intérêts publics impérieux et primordiaux, requis pour protéger ces intérêts et exécutés dans le plein respect des droits de l'homme des personnes concernées.
- Les autorités devraient également inclure des clauses sur les procédures par lesquelles tout déplacement ou toute relocalisation de ce type sera effectué, sur les solutions disponibles, y compris la réinstallation et la compensation, ainsi que le droit à un recours administratif ou judiciaire.

Partie III: Protection et assistance pendant et après le déplacement

L'aide humanitaire en général

264

- Créer un mécanisme responsable de la coordination de la distribution de l'aide humanitaire aux PDI.
- Assigner aux autorités ou aux organisations concernées au niveau national et local des obligations claires et spécifiques dans le domaine de l'aide humanitaire apportée aux PDI et leur fournir les moyens nécessaires pour remplir ces obligations.
- Établir des mécanismes et des procédures permettant d'identifier les bénéficiaires de l'aide humanitaire en se fondant sur les besoins et vulnérabilités.
- Déterminer des critères pour la distribution des biens et des services humanitaires en accord avec les normes minimales reconnues sur le plan international.
- Établir des critères et des mécanismes garantissant l'accès humanitaire à toutes les personnes dans le besoin.
- Éliminer tout obstacle provenant d'une source interne empêchant la distribution de biens humanitaires, tels que des subsides ou des réglementations de prix sur des produits de base qui les rendent plus chers que le prix global du marché.
- Faciliter l'importation et le transport interne des biens humanitaires qui ne sont pas suffisamment disponibles sur le plan interne (par exemple, en levant ou en assouplissant les restrictions et les quotas sur les importations, les formalités douanières et autres taxes) et favoriser l'entrée dans le pays des travailleurs et organisations humanitaires étrangers (par exemple, en rationalisant les exigences concernant les visas et en accélérant les formalités concernant les permis).
- Sanctionner au pénale les attaques commises par des acteurs étatiques et non-étatiques contre des membres du personnel humanitaire et leur matériel, moyens de transport et approvisionnements quand ces attaques s'apparentent à des crimes de guerre conformément au Statut de Rome.
- Prévoir après un conflit armé ou d'autres situations de violence ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, une aide humanitaire pour une période transitoire ainsi que des mesures en vue de rétablir la sécurité alimentaire, le système d'eau et d'assainissement, les services de santé et d'éducation dans les lieux où les PDI s'établissent de façon durable.

Les droits des PDI relatifs au mouvement

- Reconnaître le droit des PDI à la liberté de mouvement, y compris spécifiquement le droit de rechercher la sécurité dans une autre région du pays et d'être protégé contre le retour obligatoire ou contre une réinstallation en tout lieu où leur vie, sécurité, liberté et santé seraient en danger.
- Supprimer les obstacles administratifs qui pourraient limiter la possibilité pour les PDI de rejoindre des secteurs sûrs ou, quand les conditions le permettent, de rentrer chez elles.
- Reconnaître le droit des PDI de choisir librement et en toute connaissance de cause entre le retour, la réintégration dans le lieu du déplacement ou la réinstallation dans une autre partie du pays.
- Prévoir des mesures spécifiques (comme le déminage humanitaire, le redéploiement des forces de police ou des campagnes de démobilisation dans les zones de retour) pour assurer la sécurité et la sécurité pour les PDI rentrant chez elles.

La vie familiale

- Reconnaître le droit des PDI à l'unité familiale, y compris le droit de rester ensemble pendant le déplacement et le droit à la réunification familiale quand il y a eu séparation.
- Reconnaître aux personnes le droit de connaître le sort de leurs proches disparus et le devoir correspondant conféré à l'Etat d'essayer d'élucider le sort des personnes disparues.
- Assigner à une autorité gouvernementale la compétence et la responsabilité de coordonner et d'entreprendre des activités de recherche et de réunification, ainsi que l'identification et la gestion appropriée des dépouilles mortelles.
- Établir une base légale et faciliter la coopération active avec les acteurs humanitaires internationaux et nationaux qui ont un mandat reconnu et les compétences requises pour les activités de recherche, de réunification et de traitement des dépouilles mortelles, comme le Comité International de la Croix-Rouge et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'UNICEF et l'Alliance internationale Save the Children.

265

L'alimentation

- Reconnaître le droit des PDI à une alimentation adéquate.
- Définir en tant que crime de guerre l'utilisation de la famine comme méthode de guerre, conformément au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.
- Désigner une autorité gouvernementale responsable de l'obtention, du stockage et de la distribution de la nourriture aux PDI et chargée de l'assignation de fonds suffisants à cette fin.
- Rechercher et accepter l'appui de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
- Établir des procédures pour identifier et classer les bénéficiaires de l'alimentation et d'autres aides nutritionnelles sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
- Éliminer tout obstacle gênant l'approvisionnement en nourriture au niveau national telles que les subventions sur les matières premières nationales ou des réglementations qui rendent les produits plus chers que ceux du marché mondial.
- Faciliter l'importation de l'aide alimentaire (par exemple, en renonçant aux restrictions d'importation, aux quotas, aux droits de douane et autres taxes).

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

L'eau et l'assainissement

- Reconnaître le droit des PDI à l'eau potable.
- Désigner une agence au niveau local chargée de la distribution et de la maintenance de l'eau, ainsi que des services d'assainissement pour les PDI, qu'elles se trouvent dans des camps ou non.
- Rechercher et accepter l'aide de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
- Établir des procédures pour identifier et classer les bénéficiaires de l'eau et des services d'assainissement sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.

L'abri de base et le logement convenable

- Reconnaître le droit des PDI à un abri de base et à un logement convenable.
- Désigner une agence gouvernementale responsable de répondre aux besoins en abri et logement des personnes déplacées.
- Rechercher et accepter l'appui de la communauté internationale si les besoins ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
- Établir des procédures pour identifier et donner la priorité aux bénéficiaires des abris de base et des logements convenables sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
- Lever les obstacles légaux comme ceux par exemple présents dans les codes de la construction et autres règlements similaires, pour la construction d'abris temporaires ou la reconstruction de maisons dans les zones de relocalisation ou de retour.
- Créer des garanties spécifiques pour protéger les PDI contre les expulsions forcées quand les garanties générales sont insuffisantes.

266

La santé

- Reconnaître le droit à la santé pour les PDI.
- Désigner une agence ou une organisation ayant la responsabilité de fournir les services de santé essentiels aux PDI dans les cas où celles-ci ne peuvent pas bénéficier d'un accès aisé aux services disponibles pour la population dans son ensemble.
- Rechercher et accepter l'aide de la communauté internationale si les besoins des PDI ne peuvent pas être suffisamment satisfaits au niveau interne.
- Établir des procédures pour identifier et donner la priorité aux bénéficiaires des services de santé sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.
- Prévoir la renonciation aux exigences conventionnelles et universelles (par exemple, une documentation spécifique, des exigences de résidence et une couverture médicale) qui limitent ou excluent l'accès des PDI aux services de santé et prévoir le libre accès à ces services sur la base des besoins et de l'état de vulnérabilité.

La reconnaissance, la délivrance et le remplacement de documents

- Établir des mécanismes institutionnels pour délivrer ou rééditer les documents essentiels aux PDI par des procédures simplifiées, y compris l'utilisation de rapports officiels et la reconnaissance d'autres moyens de preuve alternatives dont les PDI disposent.
- Faire en sorte, lorsque cela est adéquat et nécessaire, que la délivrance de cartes de PDI à des fins d'identification et d'accès à une aide spécifique soit effectuée par un processus rapide et accessible.

La propriété et les possessions

- Reconnaître les droits de propriété des PDI sur leur foyer, les terres et propriétés abandonnées, y compris le droit à la protection et à la restitution de ces propriétés.
- Prendre des mesures de base pour protéger les foyers, les terres et propriétés abandonnés par les PDI contre la destruction, l'utilisation illégale, l'occupation et l'appropriation.
- Développer des procédures simplifiées pour rétablir les droits des PDI à un logement, à la terre et à la propriété ou les indemniser. Lorsque cela n'est pas possible, fournir un appui auprès des organes informels de règlement de différends pour prendre en compte les droits de l'homme dans le cadre de la mise au point de solutions vis-à-vis des revendications de propriété.

L'emploi, les activités économiques et la protection sociale

- Reconnaître le droit au travail et le droit à la sécurité sociale pour les PDI.
- Prendre des mesures spécifiques afin de protéger les PDI contre la discrimination sur le marché du travail et dans l'accès aux prestations sociales.
- Exiger des agences gouvernementales responsables des questions liées au travail et à la sécurité sociale qu'elles procèdent à une évaluation précise et prennent des mesures spécifiques par rapport aux problèmes auxquels sont confrontées les PDI (par exemple, à travers des programmes de travail provisoires, l'accès à une contribution aux moyens de subsistance, le micro-crédit et d'autres types de subventions, le transfert de compétences et la formation professionnelle et des programmes de services sociaux).
- Prévoir des mesures (telles que les systèmes de micro-crédit, la formation professionnelle et la distribution de matériel agricole, de semences ou d'animaux de ferme) afin d'aider les anciennes PDI à pouvoir assurer de nouveau leurs moyens de subsistance ou de s'investir dans de nouvelles activités économiques aux endroits où elles peuvent trouver une solution durable.

267

Les droits électoraux

- Fournir des mécanismes aux PDI pour qu'elles puissent s'inscrire en tant qu'électeurs même pendant le déplacement, y compris, par exemple, par des procédures simplifiées permettant de maintenir l'inscription existante, de transférer l'inscription ou d'abandonner les exigences empêchant les PDI de s'inscrire sur les lieux du déplacement.
- Permettre aux PDI de voter sur les lieux du déplacement, que ce soit dans la circonscription électorale d'origine (vote par correspondance) ou dans la circonscription de déplacement.

L'éducation

- Reconnaître le droit des PDI à recevoir un enseignement primaire soit gratuit, soit dispensé sur une base non moins favorable qu'à l'égard des membres pauvres de la communauté d'accueil.
- Éliminer les obstacles administratifs limitant l'accès à l'école d'une manière déraisonnable et discriminatoire parce qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte les problèmes spécifiques auxquels les PDI sont confrontés (c'est-à-dire des exigences relatives aux documents personnels, à un transfert formel de l'ancienne école vers la nouvelle ou la capacité de l'élève à acheter les livres et l'uniforme scolaire).
- Établir clairement que les autorités compétentes ont l'obligation de fournir une éducation aux PDI situées dans des zones sans accès aux écoles existantes.

Liste de lectures et de ressources complémentaires

Lignes directrices et publications choisies

Disponibles en français

Brookings Institution—Université de Berne Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2005), Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des états, http://www.brookings.edu/projects/idp/20050401_nrframework..aspx

CICR (2000), Rétablissement des liens familiaux : guide à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0784/\\$File/ICRC_001_0784.PDF](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0784/$File/ICRC_001_0784.PDF)

CICR (2004) Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/\\$File/ICRC_001_1011.PDF](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/$File/ICRC_001_1011.PDF)

CICR (2007) Principes directeurs/Loi-type sur les personnes portées disparues, [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/model-law-missing-300908/\\$File/Model%20law.missing-0908_fre%20.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/model-law-missing-300908/$File/Model%20law.missing-0908_fre%20.pdf)

Commission des droits de l'Homme (2006), Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, A/HRC/4/18, http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_fr.pdf

Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (2006), <http://www.ifrc.org/idrl>

Groupe sectoriel global chargé de la protection (2008), Manuel pour la protection des déplacés internes, <http://www.sheltercentre.org/library/Manuel+pour+la+protection+des+déplacés+internes>

IASC (2006) Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2006/11_natural_disasters/11_natural_disasters_Fre.pdf

IDMC/OCHA (2008), Guide sur le profilage des personnes déplacées, <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,,HANDBOOK,,49882f982,0.html>

INEE (2004), Normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, de crises et de reconstruction, http://www.ineesite.org/minimum_standards/INEE_MSEE_Fr.pdf

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

OCHA (1998) Principes Directeurs relatifs au déplacement de Personnes à l'intérieur de leur propre pays, http://www.reliefweb.int/OCHA_OL/pub/idp_gp/idp_fr2.htm

HCDH (1990), Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/h_comp42_fr.htm et Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/h_comp43_fr.htm

HCDH (2006) Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourtsFR.pdf>

ONUSIDA (2005), Stratégies pour la prise en charge des besoins relatifs au VIH des réfugiés et populations hôtes, http://data.unaids.org/pub/Report/2006/jc1157-refugees_fr.pdf

Projet Sphère, (2004), Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, <http://www.sphereproject.org/>

UNHCR (2006) "L'outil de l'UNHCR pour l'évaluation participative des personnes déplacées, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e9231d2.html>

Disponibles en anglais

270

Brookings-Bern Project on Internal Displacement (2007) When Displacement Ends: a Framework for Durable Solutions, <http://www.brookings.edu/reports/2007/09displacementends.aspx>

Brookings-Bern Project on Internal Displacement (2008) Moving beyond Rhetoric: Consulting with IDPs, http://www.brookings.edu/reports/2008/10_internal_displacement.aspx

Cohen, R., Kälin, W., Mooney, E. (2003) The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan

COHRE (2005) UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (Pinheiro Principles), <http://www.cohre.org/store/attachments/Pinheiro%20Principles.pdf>

Fisher, D. (2006) Guide to International Human Rights Mechanisms for Internally Displaced Persons and their Advocates, http://www.brookings.edu/projects/idp/2006_guidebook.aspx

Habitat (2003) Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action, available at: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf

IASC (2003) Guidelines on the Use of Civil and Military Assets in Complex Emergencies, available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>

IASC, (2005) Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies, available at: http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/tf_gender/gbv.asp

- IASC (2007) Benchmarks for Durable Solutions for Internally Displaced Persons, available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/other/OtherDocs/Framework%20for%20Durable%20Solutions%20for%20Internally%20Displaced%20Persons%20FINAL.pdf>
- IASC (2007) Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings, available at: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/docs/Guidelines%20IASC%20Mental%20Health%20Psychosocial.pdf>
- ICRC (2006) Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders, available at: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0880/\\$File/ICRC_002_0880.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0880/$File/ICRC_002_0880.PDF!Open) (anglais et espagnol)
- ICRC (2007) Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, available at: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/guidelines/guidelines.pdf>
- IFRC (2006) Background Information Sheet: Privileges and Immunities and Disaster Relief, available at: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp>
- ISDR (2007) A Guide for Implementing the Hyogo Framework, available at: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Words-into-action/Words-Into-Action.pdf>
- Kälin, W. (2008) Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, 2nd edition, Studies in Transnational Legal Policy, No.38, The American Society of International Law, Washington D.C.; available at: <http://www.asil.org/pdfs/stlp.pdf>
- OCHA (2008) Shelter after Disaster, available at: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/undro-shelter-jul82.htm>
- UNESCO (2006) Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction, <http://www.unesco.org/iiep/eng/focus/emergency/guidebook.htm>
- UNHCR (2003) Handbook on Registration, : www.refworld.org
- UNHCR (2003), Education: Field Guidelines, <http://www.womenwarpeace.org/docs/Education%20in%20the%20Field.pdf/>
- UNHCR (2006) Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide to Good Practice in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern, available at: <http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/AMMF-6S3FYQ?OpenDocument>
- UNHCR (2008) UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>
- UNICEF/UNHCR (1992) Evacuation of Children from Conflict Areas: Considerations and Guidelines

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Sites Internet utiles

Projet Brookings- Berne sur le déplacement interne: <http://www.brookings.edu/idp>

Compilation des instruments internationaux des droits de l'homme: <http://www2.ohchr.org/french/law/>

Comité international de la Croix-Rouge: http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/refugees_displaced_persons?opendocument?opendocument&link=home

Database on National and Regional Laws and Policies on Internal Displacement: http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx

Droit International Humanitaire—Traités & textes, Banque de données sur le droit international humanitaire, <http://www.icrc.org/dih>

Electoral Assistance Division (EAD) of the UN Department of Political Affairs: www.un.org/depts/dpa/ead

Forced Migration Review: <http://www.fmreview.org>

Global Database on the Guiding Principles on Internal Displacement: www.idpguidingprinciples.org

272 Index universel des droits de l'Homme des documents des Nations Unies: <http://www.universalhumanrightsindex.org/fr/index.html>

Internal Displacement Monitoring Centre: www.internal-displacement.org

OCHA, Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires: www.ochaonline.un.org

HCDH, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Rapports et documents, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?m=71

UNHCR, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, <http://www.unhcr.org/protect/47b417374.html>

Liste des Abréviations

BiH	Bosnie-Herzégovine
BRR	Agence de réhabilitation et de reconstruction d'Aceh et Nias
CADH	Convention américaine sur les droits de l'homme
CADHP	Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples
CAREM	Child Research Rehabilitation and Training Centre (Turquie)
CCT	Convention contre la torture
CCHA	Consultative Committee on Humanitarian Affairs (Sri Lanka)
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CEC	Community Education Committee
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Cour Européenne des droits de l'homme
CEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CEN	Commission électorale nationale
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies
CIAT	Comité Interministerial para la Alerta Temprana (Colombia)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IASC	Comité Permanent Inter-Agences
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil Norvégien pour les Réfugiés
IDRL	Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe
IGO	Organisation intergouvernementale
INDH	Institution nationale des droits de l'Homme
INEE	Réseau inter-agences d'éducation d'urgence
JRT	Joint Registration Task-force
MICR	Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-rouge
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MWLE	Ministère de l'Eau, des Terres et de l'Environnement (Ouganda)
Normes Sphère	Le Projet Sphère, "Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, ed. 2004 (Genève 2004)
NRC	Conseil norvégien pour les réfugiés
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

OCDE	Organisation de coopération et de développements économiques
ODIHR	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (OSCE)
OGE	Organisme de gestion électorale
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation pour l'Unité Africaine
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République Démocratique du Congo
RSD	Détermination du statut de réfugié
RSG	Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays
274 SAT	Sistema de Alerta Temprana (Colombie)
SINAPRED	Système pour la prévention, réduction des impacts et réponses aux catastrophes (Nicaragua)
SIPC	Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes
SIS	Système d'information sur la santé
SLHRC	Commission nationale des droits de l'Homme au Sri Lanka
UA	Union Africaine
UNAMET	Mission des Nations Unies au Timor oriental
UNCCD	Convention des Nations Unies pour combattre la désertification
UNCR	Coordinateur Résident des Nations Unies
UNDAC	Equipe des Nations Unies pour la coordination et l'évaluation des catastrophes
UNDRO	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNEAD	Division d'aide électorale des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UPDF	Forces de défense populaires de l'Ouganda
VGB	Violence liée au genre

- Abri, 1-3, 15, 17, 50, 51, 64, 65, 70, 74, 76, 77, 85, 94, 96, 100, 103, 114, 122-124, 126, 129-144, 148, 151, 152, 155, 175, 196, 197, 217, 222, 225, 231, 255, 257, 261
- Abri approprié, 96, 100, 129-144, 170, 266
- Abri de secours (d'urgence), 129, 132, 135-137
- Abri de transition, 76, 124-125, 129, 132, 136, 137
- Accès, 2, 12, 14, 17, 19, 25, 28, 35, 36, 58, 64, 66-68, 74, 77, 82-85, 87-89, 94-96, 100-103, 105-107, 112, 114-115, 117-119, 120-122, 124-128, 130-133, 134, 138, 139, 141-143, 144, 145-149, 151-164, 166, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 180, 181, 184-187, 189-197, 199-204, 205-209, 214, 215, 219, 220, 221, 223-234, 237, 239, 240, 246, 255-258, 260-262
- Accès humanitaire, 66, 67, 83, 88, 152, 262
- Activités économiques, 2, 89, 110, 114, 117, 120, 153, 189-193, 195-203, 256, 261
- Alimentation approprié, 19, 64, 100, 105-116, 117, 146, 255, 261
- Agriculture, 55, 111, 120, 128, 191-92, 198
- Aide, 2, 14, 15, 17, 19, 23, 25, 37, 38, 57, 63-79, 98, 100, 105, 106-112, 114, 115-116, 122, 127, 132, 134, 135, 136, 143, 152, 153, 174-176, 189, 192, 195, 199, 202, 207, 216, 243, 244, 246, 249, 265
- Aide alimentaire, 14, 35, 71, 79, 100, 105-116, 122, 143, 195, 202
- Aide humanitaire, 3, 4, 5, 6, 11, 13, 14, 17, 19, 30, 33, 34, 38, 61, 63-79, 97, 99, 100, 103, 107, 109, 111, 116, 122, 131, 133, 135, 139, 147, 149-151, 153, 155, 194, 195, 197, 202, 207, 218-219, 244, 245, 246, 250, 257, 262
- Aide internationale, 25, 64, 69, 70, 72, 73, 76, 153
- Alimentation (Nourriture), 2, 14, 15, 18, 19, 35, 37,44, 54, 61, 65, 65, 67, 71, 74, 75, 77, 79, 89, 92, 100, 105-116, 117, 118, 121-123, 130, 131, 134-135, 138-140, 143, 146, 150, 151, 152, 195, 197-198, 202, 216, 219, 251, 254, 261, 264, 265
- Angola, 69, 74-75, 99, 100, 102, 103, 128, 140
- Appel, 14, 15, 31, 77, 141, 158, 161-164, 167, 172-186, 187, 188, 213
- Assainissement, 3, 61, 67, 74, 117-128, 130, 131, 134, 137-138, 146-148, 151, 152, 240, 255, 260, 264, 266
- Auto-installation, 131, 133
- Auto-sufficance, 29, 37, 68, 77, 105, 107, 108, 111, 112, 116, 124, 127, 156, 191-202
- Autorités locales, 2, 28, 34, 36, 52, 91, 97, 119, 121, 125, 132, 133, 134, 171, 202, 210, 212, 228
- Azerbaïdjan, 12, 30, 38, 76, 79, 104, 114, 228, 230, 234
- Bail, 77, 89, 124, 131, 137, 138, 141, 144, 164, 167, 186, 188, 199
- Bétail, 106, 112, 120, 123, 146, 201, 203, 237
- Biens non alimentaires, 133, 135
- Bosnie-Herzégovine, 12, 86-7, 90, 101, 134, 163, 178, 184, 212, 213, 216, 230, 233, 236, 238, 240

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Budgets, 24, 37, 38, 54, 228, 231, 234

Bureaux de vote, 207, 213, 214, 215, 217, 220-222

Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats, 23, 24, 31

Camps, 3, 14, 17, 19, 21, 33, 34, 35, 66, 70, 81-83, 85, 86, 93, 94, 96, 100, 107, 114, 119, 120, 124, 130, 131, 135, 136, 139, 163, 164, 189, 196-198, 205, 214, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 225, 226, 229, 239, 241, 243, 246, 252-254, 256, 260, 265, 266

Camp (administrateurs), 217, 219

Camp (gestion), 163

Cartes de PDI, 14, 158, 159, 163, 266

Catastrophe, 2, 5, 12, 14, 17, 20, 29, 31, 32, 39, 43-48, 51-59, 65, 67, 69, 70, 71-73, 74, 75, 76, 78, 85, 87, 95, 96, 97, 100, 104, 106, 110, 112, 122, 130, 133, 134, 135, 137, 139, 151, 152, 158, 171-173, 175, 186, 206, 224, 230, 240, 249, 251, 263, 264

Catastrophe (réduction des risques de), 39, 45, 47, 48, 52-57, 59, 264

Catastrophes naturelles, 5, 17, 29, 31, 45, 46, 47, 52, 53, 54, 56, 57, 65, 67, 70, 75, 78, 85, 87, 95, 96, 97, 104, 106, 130, 135, 139, 158, 171-173, 186, 206, 224, 249, 264

Citoyenneté, 12, 163, 164, 206, 214, 220, 235

Centres collectifs, 86, 131, 135-137, 141, 142, 143, 155, 167, 196, 201, 203, 214, 217, 219, 225

Certificats de naissance, 99, 148, 157, 162, 166, 255

Colombie, 24, 50, 69, 72, 98, 109, 144, 154, 174, 175, 204, 225, 237

Compensation, 44, 47, 48, 52, 59, 60, 79, 89, 138, 141, 142, 164, 169-173, 175, 176, 179, 180, 182-188, 201, 203, 237, 243, 244, 251, 258, 262, 264

Compétences, 7, 38, 53, 77, 96, 107, 115, 116, 162, 181, 192-201, 203, 208, 226, 228, 235, 238, 265, 267

Communautés hôtes, 17, 33, 35, 36, 96, 108, 110, 120, 122, 124, 126, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 152, 192, 196, 198, 199, 225, 234, 235

Communautés non-déplacées, 17, 39, 113, 136, 165, 227, 240, 263

Confinement, 82, 83, 93, 244, 253, 254

Conflit, 1-3, 5, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 26, 29, 32, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 63-67, 73, 79, 84-87, 94, 95, 97, 104, 106, 118, 120, 121, 123, 128, 135, 146, 158-160, 168, 170-177, 180, 182, 191, 205, 206, 211, 212-213, 215, 216, 218, 220, 224, 227, 229, 235, 236, 240, 242, 243, 245, 249, 251, 264

Consultation, iv, 6, 17, 21, 31, 33-35, 37, 39, 56, 64, 70, 71, 72, 77, 83, 88, 90, 107, 109, 114, 119, 120, 121, 123, 130, 132, 138, 145, 149, 151-153, 156, 162, 165, 176, 193, 194, 195, 196, 199, 217, 228, 234, 255, 263

Coopération, 38-39, 64, 92, 96, 97, 98, 101, 109, 149, 163, 168, 174, 175, 208, 212, 263

Coordination, 3, 29, 30, 38, 54, 64, 65, 67-73, 77, 95, 97, 107, 111, 119, 122, 132, 133, 147, 150, 151, 174, 195, 208, 215, 228, 238, 264

Crédit, 91-92, 103, 143, 144, 192, 193, 195, 196, 200, 201, 202, 203, 267

Données, 25, 26, 30, 31, 39, 48, 56, 95, 97, 98, 101, 146, 150, 159, 163, 164, 168, 177, 190, 263

Données (collecte), 25, 26

Dépendance, 2, 19, 32, 34, 44, 45, 57, 97, 98, 107, 177-178, 185, 189, 192, 195, 201, 207, 216, 218, 219, 252

Déplacement arbitraire, 4, 34, 41, 43, 45-46, 48-51, 57, 59, 60, 242, 251, 259, 264

Déplacement planifié, 43, 47, 57, 59, 259

- Déplacement prolongé, 6, 19, 64, 123, 124, 141, 142, 154, 196, 199, 205, 210, 211, 231, 236
- Dépouilles mortelles, 93, 95–98, 104, 254, 265
- Développement (déplacement provoqué par un projet de), 2, 5, 43, 46–48, 58–60, 73–74, 172, 176, 206, 251, 264
- Discrimination, 3, 16–21, 33, 37, 39, 47, 58, 82, 84, 86–87, 89, 103, 105, 106, 117, 118, 124, 129, 131, 145–147, 153, 157, 158, 170, 173, 177, 180, 185, 189, 190–193, 201, 203, 204, 205, 206, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 239, 240, 240, 242, 244, 245, 246, 249, 250, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 267
- Distribution de nourriture, 14, 19, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 219
- Divorce, 99
- Documents, 2, 7, 14, 15, 21, 24, 27, 28, 30, 61, 65, 67, 82, 83, 84, 85, 88, 103, 147, 148, 150, 153, 154, 157–168, 171, 177, 180, 181, 194, 195, 199, 202, 206–208, 213, 214, 220, 225, 226, 227, 229, 232, 236, 255, 261, 266–267
- Droits de l'homme, iv, v, 1–4, 6, 9, 11, 12, 14, 17, 23, 24, 26–32, 39, 43, 45–49, 58, 60, 64, 69, 70, 75, 77, 78, 82, 84, 85, 94, 99, 105, 117, 129, 130, 139, 146, 150, 154, 157, 170–173, 176–178, 183, 185, 187, 206, 208, 209, 223, 224, 227, 235, 242–245, 249, 250, 257, 263, 264, 267
- Droits électoraux, 61, 205–208, 217, 267
- Droit international humanitaire, iv, 1, 3, 11, 14, 28, 43, 45, 47–51, 64, 65, 79, 94, 95, 106, 129, 147, 170, 191, 242–245, 249, 250, 264
- Droit international relatif au droits de l'homme, 1, 3, 11, 14, 17, 31, 94, 170, 183, 185, 187, 227, 242, 249, 250
- Droits relatifs au mouvement, 5, 44, 46, 61, 81–83
- Eau, 2, 3, 18, 57, 61, 64, 65, 67, 74, 75, 77, 89, 105, 106, 117–128, 130, 131, 134, 135, 137–139, 146–148, 151, 152, 240, 255, 261, 266
- Écoles, 17, 28, 87, 96, 112, 131, 136, 142, 143, 156, 225, 226, 230–232, 234, 238–240
- Education, 2, 3, 7, 18, 21, 28, 61, 67, 69, 84, 85, 89, 91, 94, 102, 103, 118, 123, 124, 131, 133, 134, 138, 146, 152, 155, 162, 165, 192, 193, 197, 201, 204, 208, 223–240, 245, 246, 256, 261, 264, 267
- Elections, 13, 15, 162, 163, 164, 205–222
- Éligibilité, 14, 15, 68, 76, 77, 114, 115, 127, 140, 143, 153, 156, 158, 159, 163–166, 178, 203, 207, 209, 213
- Emploi, 2, 20, 89, 91, 130, 131, 133, 134, 138, 151, 153, 189–195, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 236, 256, 261, 267
- Enfants, 18, 19, 20, 28, 35, 66, 76, 87, 91, 92, 93, 94–97, 99–103, 107, 113, 114, 115, 119, 123, 124, 125, 126, 130, 134, 138, 139, 147, 148, 150, 152, 157, 158, 162, 172, 190–192, 197, 204, 218, 223–240, 242, 245
- Enregistrement, 13–16, 19, 25, 65, 67–68, 73, 76, 77, 84, 95, 97, 99, 101, 157, 158, 160–163, 165, 166, 175, 183, 174, 200, 206–211, 212, 213–218, 221, 225, 227, 229, 231, 232, 235, 267
- Enseignants, 27, 225, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 235, 237, 238, 239
- Enseignement primaire, 134, 223, 225, 226–227, 229, 233, 236, 237, 261, 267
- Enseignement secondaire, 162, 223, 227, 233, 234, 236
- Etats-Unis, 217, 231, 233, 240
- Evacuation, 41, 43, 46–48, 51, 57–59, 100, 159, 251
- Evacuations planifiées, 47, 57, 159
- Expulsion, 46, 50, 60, 130–133, 136, 142, 143, 171, 187, 266

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

- Exploitation, 2, 18, 65, 66, 68, 71, 79, 95, 96, 102, 103, 107, 108, 110, 115, 125, 131, 135, 139, 190, 192, 193, 200, 216, 226, 238, 242, 245, 253
- Familiale (vie), 61, 93-104, 254, 260, 265
- Familiale (réunification), 93-99, 100-104, 254
- Familiale (unité), 37, 89, 93-100, 103, 138, 265
- Familles d'accueil, 133, 135, 136
- Femmes, 18-21, 32, 35, 36, 44, 47, 57, 66, 71, 76, 85, 92, 94, 95, 97, 103, 105, 107, 110, 111, 113, 115, 117, 119, 120, 123, 125, 126, 138, 139, 145, 147, 148, 150, 152, 157, 158, 161, 170, 171-173, 178, 183, 187, 190, 192, 193, 196, 197, 203, 206, 217, 218, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 234, 237, 242, 250, 251, 253, 255, 256, 261
- Femmes chefs de famille, 18, 19, 57, 97, 103, 139, 196
- Frais administratifs, 14, 68, 75, 77, 124, 125, 127, 137, 154, 156, 160, 166, 167, 198, 225, 227, 231, 233, 234
- Fidji, 72
- Formation, 21, 26, 27, 29, 31, 39, 57, 70, 85, 87, 92, 98, 103, 110, 112, 122, 138, 152, 153, 190, 192-200, 201-204, 208, 213, 214, 217, 220, 223, 225, 230, 235-239, 243, 246, 256, 261, 263, 267
- Garderie, 114, 130, 197, 234
- Genre, 19, 20, 21, 35, 39, 47, 56, 57, 66, 86, 92, 95, 105, 110, 120, 122, 123, 129, 131, 132, 133, 138, 139, 146, 150, 152, 223, 242, 238, 253, 263
- Géorgie, 29, 76, 84, 134, 142, 154, 155, 201, 202, 211, 234
- Groupes tribaux, 160, 164, 170, 172, 178, 184, 185, 190, 206
- Groupes vulnérables, 7, 17-19, 27, 31, 32, 33, 56, 57, 64, 66, 68, 75, 76, 88, 108, 112, 114, 115, 119, 130, 134, 138, 146, 147, 151, 158, 162, 190, 196, 208, 229, 243, 259
- Guatemala, 54, 73, 232, 237
- Habillement, 64, 74, 92, 135, 198, 255, 261
- Handicap, 18, 20, 39, 66-67, 76, 96, 103, 113, 115, 124, 126, 139, 145, 148, 158, 190, 218, 224, 235, 250, 255, 263
- Hygiène, 44, 45, 50, 51, 118, 119, 120-123, 126, 152, 190, 240, 251, 261
- Impôts, 67, 73, 108, 137, 166-167, 184, 200, 202, 203, 227, 264, 265
- Indépendance des votants, 216
- INDH, 29, 31, 77, 78, 208
- Inde, 55, 57, 78
- Indonésie, 52, 55, 59, 74-76, 78, 144, 237, 239
- Information, iv, 5, 7, 14, 15, 17, 24, 25, 26, 30-37, 39, 44, 46, 48, 52, 56, 58, 66, 68, 70, 71, 73, 76, 78, 83, 87, 89, 90, 91, 95, 97, 99, 101, 103, 104, 107, 110, 113, 114, 118, 119, 121, 122, 125, 133, 143, 146, 147, 149, 150, 152, 153, 155, 158-164, 167, 168, 172, 173, 180-182, 188, 190, 191, 194, 196, 200, 207, 208, 213, 216-220, 227-229, 232, 245, 246, 251, 260, 263, 265
- Inscription sur les listes électorales, 15, 162, 165, 206-210, 211, 212-218, 267
- Intégration locale, 16, 29, 36, 37, 44, 82-84, 86-88, 91-92, 127, 128, 136, 144, 153, 156, 210, 227, 231, 246, 265
- Internement, 82, 83, 93, 94, 158, 244, 253, 254, 260
- Kosovo, 15, 90, 160, 165-166, 167, 180, 218, 221
- Labor, 19, 20, 34, 92, 110, 115, 123, 190-193, 195, 196-200, 203, 242, 267

- Langue, 18, 19, 28, 29, 36, 39, 58, 68, 87, 113, 150, 153, 181, 196, 198-200, 207, 218, 219, 223-227, 231, 236, 239, 246, 250, 256, 261, 263
- Liberté de mouvement, 44, 46, 57, 58, 59, 64, 82-85, 88, 90, 95, 100, 139, 199, 210, 239, 243, 244, 253, 260, 265
- Libre passage, 63-64, 147, 257, 262
- Logement, iv, 2, 15, 19, 29, 45, 61, 64, 65, 74, 76, 77, 89, 94, 96, 100, 103-117, 124, 128, 129-144, 146, 147, 151, 152, 162, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175-177, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 202, 203, 255, 261, 266
- Marché du travail, 19, 115, 192, 193, 195-199, 203, 267
- Mariage, 95, 96, 99, 100, 157, 158, 162, 166, 242, 253, 255
- Média, 71, 76, 86, 160, 181, 182, 217, 220
- Militaire, 14, 15, 19, 24, 43, 45-47, 48, 49, 50, 51, 57, 65, 68-70, 82, 86-87, 164, 169, 170, 174, 226, 232, 241, 243, 245, 246, 251, 252, 256, 264
- Militaire (service), 87, 246
- Mineurs, 18, 20, 85, 94, 97, 103, 250
- Mineurs non accompagnés, 18, 20, 66, 76, 85, 91, 97, 99, 100, 102-103, 139, 245, 250
- Monitoring, iv, 29, 31, 33, 52, 54, 55, 68, 69, 77, 78, 99, 102, 107, 109, 110, 119, 121, 122, 139, 149, 161, 194, 208
- Morbidité, 150, 152, 155
- Morts, 45, 48, 55, 74, 93, 95, 97, 99, 104, 109, 148, 150, 161, 166, 183, 184, 241, 252, 254
- Mortalité, 25, 150, 152
- Mouvement involontaire, 44, 50, 82
- Moyens de subsistance, 2, 16, 19, 34, 35, 37, 52, 56, 60, 61, 68, 69, 74, 77, 85, 89, 91, 96, 100, 107, 110, 116, 123, 131, 133, 135, 138, 166, 171, 187, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 201, 203, 204, 226, 233, 246, 267
- Naissance, 18, 19, 25, 39, 94, 95, 97, 99, 102, 148, 150, 152, 157, 162, 165, 166, 250, 255, 263
- Népal, 12, 71, 76, 78
- Nicaragua, 56, 69
- Niveau de vie suffisant, 45, 51, 60, 64, 66, 89, 105, 117, 129, 145, 189, 255, 260
- Non-discrimination, 16, 17, 37, 106, 118, 129, 146, 190, 191, 204, 224, 256, 262
- Norvège, v, 73
- Occupants légaux, 140, 141, 177, 186
- ONG, 24, 34, 68, 72, 76, 92, 102, 137, 149, 182, 228
- Organisations humanitaires, 19, 38, 63, 64, 67, 73-76, 86, 93, 156, 217, 243, 254, 257, 258, 264
- Ouganda, 37, 52, 69, 70, 71, 78, 89, 98, 100, 126, 134, 218, 230, 234
- Parents, 18, 94-96, 102, 103, 138, 224, 228, 233
- Participation, 1-2, 7, 20, 21, 32-35, 37, 39, 46, 53, 56, 58, 70, 72, 76, 83, 89, 90, 105, 109, 110, 112, 115, 117, 120-123, 127, 132, 134, 143, 149, 151, 152, 156, 173, 181, 186, 187, 189, 190, 193-200, 203, 205-208, 210, 211, 216-219, 221, 223, 228, 230, 234, 235, 241, 243, 245, 246, 255, 256, 258, 261, 263
- Participation politique, 2, 7, 32, 83, 205, 206, 211, 261
- Pêcherie, 199
- Pérou, 57, 72, 75, 230

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

- Personnes âgées, 18-20, 66, 76, 91, 96, 97, 103, 107, 113, 115, 119, 124, 126, 139, 143, 147, 148, 191, 204, 245, 250
- Personnes apatrides, 12
- Personnes portées disparues, 38, 95, 97, 98, 101, 104, 265
- Peuples indigènes, 18, 19, 44, 57, 66, 107, 113, 178, 252
- Philippines, 51, 78
- Points de contrôle, 82, 84-85, 88, 225
- Points focaux, 30, 39, 208, 228-229, 263
- Police, 19, 24, 69-70, 83, 88, 90, 139, 221-222, 231, 243, 265
- Possessions, 45, 58, 89, 91, 131, 132, 135, 140, 141, 169-172, 176-177, 183, 187, 256, 258, 267
- Pratiques culturelles, 110, 119, 121, 150
- Prêtres, 134, 154, 202
- Prévention, 23, 29, 39, 45-46, 53-55, 69, 97, 139-140, 145, 151, 153, 175-176, 226, 255
- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, iv, 1-4, 6-8, 9, 11-16, 24, 28, 31, 33, 34, 39, 43, 44, 60, 61, 63, 81, 93-94, 98, 105, 117, 129, 130, 140, 145, 157, 169, 189, 200, 205, 223, 228, 230, 241, 242, 249-258, 259-262
- Prise de conscience, 4, 24, 39, 263
- Programmes d'alimentation supplémentaire, 111, 112
- Propiska, 82, 84
- Propriété abandonnée, 58, 133, 140-141, 171, 172, 174-175, 177, 179, 184, 261, 267
- Propriétaires déplacés, 140, 141, 177
- Profilage, 14, 25, 31, 168
- Propriété, 1, 14, 18, 20, 25, 37, 39, 46-47, 54, 58-59, 61, 87, 89, 91, 94, 95, 103, 129, 135, 137-138, 140-144, 161-162, 164, 168, 169-188, 192, 194, 196, 199, 201-203, 242, 250, 256, 258, 261-263, 267
- Protection, iv, 1, 3-7, 11, 13, 14, 16-20, 23, 24-25, 27-29, 37, 39, 41, 45, 46, 52, 54, 55, 57, 58, 63, 66, 68, 69, 70-73, 75-79, 82, 85-89, 94-95, 97, 98, 99, 101-103, 107, 115, 119, 122, 126, 130-132, 138-140, 144, 151, 163, 168, 170, 171, 172, 174, 175, 190-192, 200, 206, 210, 212, 217, 220, 224, 226, 232, 235, 241, 242, 243, 249, 250, 252, 257, 259-262, 263-265, 267
- Protection sociale, 77, 144, 162, 163
- Recours, 11, 15, 31, 44, 48, 58-59, 77, 103, 136, 141, 143, 147, 153, 170, 171, 173, 174, 176-187, 203, 208, 213, 221, 241-244, 246, 251-253, 264
- Recrutement, 18, 19, 46, 95, 102, 132, 135, 153, 192, 197, 225-227, 231, 238, 245, 246, 253, 260
- Référendums, 205, 206, 208, 209
- Réfugiés, 2, 12-14, 29, 30, 78, 86, 87, 101, 0134, 140, 144, 158, 167, 170, 177, 202, 230
- Réfugiés (loi sur les), 13
- Régime foncier, 20, 24, 130, 131, 136, 137, 141, 144, 161, 170, 173-175, 178, 183, 185
- Réintégration, 2, 26, 32, 36, 37, 77, 83, 87, 89, 103, 120, 127, 128, 134, 156, 189, 193, 194, 198, 203, 205, 212, 227, 235, 236, 249, 258, 262, 265
- Religion, 18, 39, 86, 223, 250, 256, 261
- Relocalisation, 5, 20, 32, 34, 47, 43-48, 57, 58, 59, 83, 87, 132, 261, 264, 266

- Réinstallation, 20, 26, 30, 32, 36, 37, 44, 46, 48, 60, 69, 70, 73, 75, 81-84, 86-91, 98-100, 102, 103, 126-128, 135, 136, 137, 140-144, 156, 172, 175, 176, 186, 192, 196, 204, 210, 229, 230, 234, 237, 239, 249, 251, 254, 258, 262, 264, 265
- Résidence habituelle, 2, 12, 16, 33, 36, 43, 50, 51, 81, 82, 157, 166, 205, 206, 249, 251, 255, 258
- Résolution des différends, 20, 59, 135-136, 173, 174, 176, 177, 243, 267
- Restitution des biens personnels, 89, 169, 170, 258
- Restitution, 14, 37, 89, 93, 141, 143, 170-174, 177-180, 183-188, 201, 203, 254, 262, 267
- Ressources financières, 24, 38, 39, 263
- Salaires, 50, 146, 190, 197, 199, 200, 237
- Santé, 2, 3, 19, 21, 30, 43, 44-46, 47, 50, 51, 52, 57, 61, 64-66, 67, 69, 71, 75, 77, 79, 81, 82, 83, 86, 87, 89, 92, 95, 96, 104, 107, 112, 117-119, 121, 123, 126, 130, 134, 135, 138, 139, 142-143, 145-156, 162, 165, 176, 190, 191, 204, 219, 220, 231, 235, 251, 254, 255, 261, 264, 265, 266
- Santé (services de), 64, 67, 75, 89, 130, 138, 145-156, 231, 264, 266
- Santé mentale, 66, 145, 147, 149, 151, 152, 154, 156, 235
- Santé public, 44, 82, 95, 104, 121, 146, 150, 152, 219, 220
- Sécurité, 1-3, 11, 15, 19, 24, 25, 32, 34, 36, 37, 39, 43-47, 50-51, 54, 55, 57, 58, 67-70, 81-92, 96, 100, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 115-118, 123-126, 129, 130, 131, 132, 134-141, 142, 143, 145, 147, 153, 154, 156, 159, 163, 168, 170, 174, 176, 178, 179, 185-186, 189, 190-202, 206-208, 212, 214, 215, 216, 219, 222, 225-227, 234, 235, 240, 241-244, 251-253, 255, 258, 259, 260, 263-265, 267
- Sécurité alimentaire, 54, 67, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 194, 197, 202, 264
- Sécurité physique, 11, 19, 37, 83, 86, 130, 215, 242, 243
- Sécurité sociale, 87, 89, 91, 92, 116, 153, 154, 156, 189, 191, 193-195, 199-200, 204, 267
- Séparation, 95, 96, 99, 100, 101, 139, 161, 221, 245, 260
- Sépulture, 93, 95, 104, 254, 260
- Sierra Leone, 215, 235, 238
- Systèmes d'alerte précoce, 24, 48, 55, 56
- Soins médicaux, 2, 14, 18, 19, 37, 64, 65, 74, 75, 112, 134, 145, 147, 148, 152, 155, 158, 191, 255, 260
- Solutions durables, 1-6, 8, 12, 25, 26, 29, 36, 37, 39, 64, 67, 68, 77, 83, 86-89, 91, 96, 102, 105, 107, 109, 110, 115, 116, 117, 120-122, 127-129, 133, 138, 141-144, 149, 156, 158, 159, 168, 169, 171-174, 176, 177, 184, 186, 193-197, 203, 204, 209, 223, 227, 229, 235, 238, 239, 242, 244, 246, 262, 263, 264, 267
- Somalie, 125, 137
- Sri Lanka, 30, 69, 76, 78, 233, 236, 238
- Statut de PDI, 13-15, 87, 90, 134, 158, 210, 211
- Suivi, iv, 29, 30, 31, 33, 53, 54, 55, 56, 68, 69, 77, 78, 99, 102, 107, 109, 110, 115, 119, 121, 139, 149, 160, 175, 179, 194, 208
- Tanzanie, 69
- Terre, 2, 20, 34, 44, 45, 47, 52, 54, 55, 57, 66, 73, 74, 76, 87, 89, 91, 107, 115, 116, 125, 126, 128, 136-138, 143, 144, 161, 162, 164, 169-178, 183-187, 192, 195, 196, 199-203, 237, 252, 259, 267
- Thaïlande, 74, 75, 78
- Trafic, 95, 102
- Transports, 70, 75, 79, 82, 83, 85, 88, 90, 91, 96, 111, 114, 138, 154, 203, 208, 214, 221, 231

LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS :

Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Traumatisme, 14, 18, 35, 91, 131, 144, 147, 148, 150, 152, 176, 226, 227, 230, 235, 238

Travailleurs humanitaires, 65, 67-68, 72, 73, 79, 264

Turquie, 26, 34, 45, 91, 92, 164, 180, 182

Union Africaine, 3

UA. Voir Union Africaine

VIH/sida, 18, 107, 113, 119, 123, 124, 147, 148, 152, 226, 235

Violence basée sur le genre, 19, 66, 86, 95, 120, 123, 131, 139, 150, 152, 253

Violence sexuelle, 18, 19, 66, 107, 132, 140, 147, 148

Veuves, 20, 178, 183

Vote, 1, 13, 15, 16, 27, 33, 89, 158, 162, 164, 165, 205-222, 256, 261, 267

Vote par correspondance, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 217, 220, 221, 222, 267



**Projet Brookings-Berne sur les déplacements internes
Institut Brookings**

1775 Massachusetts Avenue NW
Washington DC 20036-2103

T +1 202 797 6168

F +1 202 797 2970

Email brookings-bern@brookings.edu

Web www.brookings.edu/idp