

RAPPORT MONDIAL SUR LES LOIS ET LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE DÉPLACEMENT INTERNE :

MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ NATIONALE



Remerciements

Ce rapport a été coordonné, documenté et rédigé par Martina Caterina (Division de la protection internationale du HCR - Section des déplacements internes, et Présidente de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection) avec le soutien d'Ileana Nicolau. Ce rapport n'a pu être élaboré que grâce à la contribution et à la rétroaction précieuses des coordonnateurs et des co-coordonnateurs des groupes chargés de la protection (ou des équipes juridiques, lorsqu'elles existent), ainsi que d'autres collègues du HCR, du CICR, de l'OIM et du HCDH sur le terrain. Ils sont trop nombreux pour être nommés individuellement, mais nous les remercions tous sincèrement pour l'engagement dont ils ont fait preuve tout au long du processus.

Les auteurs ont également beaucoup apprécié les contributions reçues des missions permanentes auprès des Nations Unies à Genève qui ont répondu à l'enquête menée par le HCR et le Groupe mondial de la protection sur les lois et les politiques en 2021.

Nous remercions tout particulièrement Shohreh Mirzaei Yeganeh et Hisham Galal (HCR) pour leur appui essentiel dans l'analyse et la visualisation des données, ainsi que les stagiaires du HCR June Goens, Fabrizio Locuratolo et Laura San José Fernandez.

Les auteurs expriment leur gratitude à tous les collègues, experts et membres de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques qui ont révisé le rapport (ou certains chapitres) pour leurs idées et commentaires utiles, en particulier : Nina Birkeland (NRC) ; Kim Mancini (mandat du Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays) ; Greta Zeender (Bureau du Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes) ; Said Almadhoun (HCDH) ; Atle Solberg et Juan Carlos Méndez (PDD) ; Sanjula Weerasinghe (FICR) ; Bina Desai (IDMC) ; Reshma Mathews (OIM) ; Natalia Baal, David Karp, Claire Lamont et Nina Schrepfer (HCR) ; Erin Mooney (conseillère spéciale pour la protection, ProCap) ; David Cantor (directeur de la Refugee Law Initiative - School of Advanced Study, Université de Londres) ; Elizabeth Ferris (directrice de l'Institut pour l'étude des migrations internationales à la School of Foreign Service, Université de Georgetown) ; Phil Orchard (professeur associé, Université de Wollongong) ; Brid Ni Ghraíne (professeur associé, Université de Maynooth) et Matthew Scott (chef du domaine thématique Droits de l'homme et environnement à l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire).

Cette publication a été rendue possible grâce à l'appui financier de l'Allemagne.
Copyright © HCR 2022

Image de couverture : Jóvenes Contra La Violencia, Honduras

Table des matières

Liste des acronymes	5
Avant-propos	6
- Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés	6
- Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays	7
Introduction	9
Pourquoi se concentrer sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne ?	10
L'Équipe spéciale sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection	13
Méthodologie du rapport	14
Section 1 : Tendances mondiales	15
Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur propre pays	18
Tendances des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur propre pays	21
- Par cause de déplacement	22
- Par phase de déplacement	24
- Par groupe de population	28
Structures de gouvernance liées au déplacement interne	31
- Dossier thématique : le rôle des collectivités locales	33
Instruments tenant compte des personnes déplacées dans leur propre pays	38
- Dossier thématique : déplacement interne et apatridie	42
Section 2 : Tendances régionales	43
Afrique	44
- Pays à la loupe : Mali	62
- Pays à la loupe : Somalie	65
- Pays à la loupe : Mozambique	68
Continent américain	71
- Pays à la loupe : Mexique	81
Europe	84
- Pays à la loupe : Ukraine	92
Moyen-Orient	95
- Pays à la loupe : Iraq	102
Asie	105
- Pays à la loupe : Philippines	111
Pacifique	114
- Pays à la loupe : Fidji	117

Introduction	120
Les déplacements en cas de catastrophe dans les instruments portant spécifiquement sur le déplacement interne	123
Les déplacements internes dans les instruments liés aux catastrophes et aux changements climatiques	125
- Dossier thématique : réinstallations planifiées dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques	127

Liste des acronymes

ACC	Adaptation aux changements climatiques	LEA	Ligue des États arabes
CAGR	Cadre d'action global pour les réfugiés	MIRPS	Cadre régional global de protection et de solutions (Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	NRC	Conseil norvégien pour les réfugiés (Norwegian Refugee Council)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	OCI	Organisation de la coopération islamique
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme	OEA	Organisation des États américains
CIRGL	Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs	OIM	Organisation internationale pour les migrations
COE	Conseil de l'Europe	ONU	Organisation des Nations Unies
CPI	Comité permanent interorganisations	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
EGRISS	Groupe d'experts sur les réfugiés, les personnes déplacées et les apatrides (Expert Group on Refugee, IDP and Statelessness)	PDD	Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (Platform on Disaster Displacement)
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays (ou « personne déplacée »)
GPC	Groupe mondial de la protection (Global Protection Cluster)	PEID	Petits États insulaires en développement
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme	PNA	Plans nationaux d'adaptation
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	PND	Plans nationaux de développement
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre)	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement (Intergovernmental authority on Development)	RRC	Réduction des risques de catastrophe
JIPS	Service commun de profilage des personnes déplacées (Joint IDP Profiling Service)	SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community)
		TTLP	Équipe spéciale sur les lois et les politiques (Task Team on Law and Policy)
		UA	Union africaine

Avant-propos

Fin 2021, selon l'Observatoire des situations de déplacement interne, quelque 59,1 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits armés, de violences généralisées, de violations des droits de l'homme et de catastrophes. Le déplacement est sans aucun doute l'un des grands défis contemporains auxquels le monde est confronté. En effet, les chiffres ont augmenté chaque année au cours de la dernière décennie et les déplacements forcés sont de plus en plus prolongés.

Le HCR a pour mission de protéger et d'aider toute personne touchée par un déplacement forcé, y compris les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En collaboration avec nos partenaires de l'action humanitaire, des droits de l'homme, de la consolidation de la paix et du développement, nous travaillons en étroite coordination avec les pays touchés par le déplacement interne pour les aider à exercer leur responsabilité première envers les personnes déplacées. L'élaboration et la mise en œuvre de mesures juridiques, politiques et institutionnelles efficaces visant à protéger leurs droits et à leur trouver des solutions durables constituent une part essentielle de cette responsabilité première, et donc un domaine d'intérêt particulier pour le HCR.

Alors que les constitutions et la législation nationale sont applicables aux situations de déplacement interne, et que les personnes déplacées ont droit à une protection en vertu de ces lois, une législation de portée générale ne répond souvent pas à leurs besoins et vulnérabilités spécifiques. Une telle législation n'est pas rédigée en temps de crise humanitaire en tenant compte de la question des déplacements ; dans certains cas, les lois existantes peuvent même entraver la capacité des personnes déplacées à jouir de leurs droits. Des cadres nationaux adéquats sur le déplacement interne, conformes aux normes internationales, sont également essentiels pour désigner des rôles et des responsabilités clairs pour les autorités compétentes aux niveaux central et local, leur allouer les ressources financières et humaines nécessaires et identifier les priorités pour la réponse à apporter aux personnes déplacées. Par conséquent, ils contribuent à renforcer la collaboration des gouvernements avec leurs partenaires de l'action humanitaire et du développement.

Je suis donc reconnaissant pour cette publication qui, pour la première fois, fait le point sur les progrès encourageants réalisés par les États dans le domaine des lois et des politiques en matière de déplacement interne dans le monde, avec l'appui de leurs partenaires nationaux, régionaux et internationaux. Les chapitres qui composent ce rapport présentent les tendances mondiales et régionales en insistant sur les leçons importantes et les bonnes pratiques qui ont été développées au cours des trois dernières décennies, depuis l'adoption du premier cadre juridique national pertinent pour traiter le déplacement interne. Ils identifient également les obstacles et les possibilités de faire avancer concrètement la protection et les solutions pour les personnes déplacées dans différents contextes.

Le rapport reconnaît que les instruments nationaux sur le déplacement interne ne sont pas une solution miracle pour résoudre le problème du déplacement interne, et que leur adoption n'est qu'une première étape importante. En définitive, ce qui compte, ce n'est pas seulement leur mise en œuvre, qui reste un défi dans de nombreux contextes, mais un effort concerté pour prévenir et résoudre les conflits, ainsi qu'une recherche incessante de solutions pour les personnes déplacées. Alors que nous sommes chaque jour aux prises avec ces problèmes, le HCR reste fermement engagé à poursuivre son travail auprès des gouvernements et de tous les partenaires pour s'assurer que les cadres et outils existants se traduisent effectivement par une meilleure protection des personnes sur le terrain. J'espère en particulier que cette publication sera un outil précieux pour les décideurs et les praticiens sur le terrain et qu'elle les aidera à travailler ensemble pour atteindre cet objectif fondamental. Nous avons tous la responsabilité de ne laisser personne de côté.



Filippo Grandi

Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Avant-propos

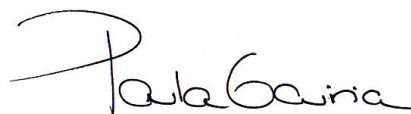
L'importance centrale de la responsabilité première de l'État qui sous-tend les réponses nationales et internationales au déplacement interne est mise en avant depuis que mon prédécesseur, Francis M. Deng, a élaboré les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, il y a près de 25 ans. Le rapport 2021 du Groupe de haut niveau chargé de la question des déplacements internes du Secrétaire général des Nations Unies réaffirme cette importance et souligne le rôle capital que jouent les autorités des différents ministères et à tous les niveaux dans la prévention des déplacements arbitraires, l'atténuation des effets des déplacements, la protection et la création de conditions permettant aux personnes déplacées de trouver des solutions durables.

Les mesures législatives et politiques, qui sont conformes aux Principes directeurs, font partie des repères clés pour le leadership et l'action du gouvernement. Reflétant les normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire, ces Principes fournissent des orientations afin de traiter de manière exhaustive les causes interdépendantes du déplacement interne et encouragent la prise en compte des besoins et des droits des personnes affectées par le déplacement qui ne sont pas toujours recensées ou visibles. Il s'agit notamment des personnes exposées au risque de déplacement, des personnes déplacées dans les centres urbains et périurbains, des communautés d'accueil, ainsi que des rapatriés qui n'ont pas pu regagner leur foyer et se réintégrer.

Ce rapport mondial documente trois décennies d'expérience en matière d'élaboration de lois et de politiques à l'échelle nationale, analyse les principaux repères de la responsabilité nationale, les tendances et les enseignements liés à l'élaboration d'instruments nationaux. Il donne un aperçu des questions de fond et de procédure que les gouvernements de toutes les régions ont abordées, y compris les États membres de l'Union africaine qui ont mis en place une législation nationale en tant que parties à la *Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*.

Ce rapport n'est pas réservé aux spécialistes du droit ! Il s'agit d'une ressource complète pour les décideurs gouvernementaux, les défenseurs des personnes déplacées et les partenaires internationaux impliqués dans la conception et la mise en œuvre des processus d'élaboration des lois et des politiques. Ils peuvent s'inspirer de processus qui sont inclusifs, fondés sur des preuves et qui s'appuient sur l'expérience des principales parties prenantes et des populations touchées. Un engagement ferme des parties prenantes peut garantir que les lois et les politiques clarifient les responsabilités à tous les niveaux de gouvernement et définissent la manière dont les réponses nationales et internationales doivent être coordonnées. Il peut également fixer le cadre de la participation des personnes déplacées et des communautés d'accueil aux décisions qui touchent à leur vie, ainsi que de la collaboration avec la société civile et les autres acteurs non gouvernementaux qui contribuent aux réponses.

Je félicite le HCR et les membres de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection pour leur formidable investissement dans le suivi, la documentation, la diffusion et la contribution à l'élaboration de normes et de bonnes pratiques concernant les lois et les politiques sur le déplacement interne, notant qu'une telle publication n'est possible que grâce à l'engagement des parties prenantes nationales et régionales dans ces processus. J'encourage l'ensemble de ces parties prenantes à utiliser le rapport mondial dans le cadre de leur collaboration pour continuer à créer des cadres juridiques et institutionnels solides, et à mettre en œuvre efficacement des mesures de protection des personnes déplacées dans la pratique.



Paula Gaviria Betancur

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays

INTRODUCTION



Pourquoi se concentrer sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne ?

Les cadres normatifs qui protègent les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont d'une importance capitale lorsqu'il s'agit de la réponse d'un gouvernement au déplacement interne, depuis la prévention jusqu'à la protection, l'assistance et les solutions durables. L'élaboration des lois et des politiques est une expression fondamentale de la souveraineté nationale des États ; l'adoption et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques adéquats sont donc primordiales pour qu'un gouvernement puisse s'acquitter de sa responsabilité nationale première de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹ et de garantir la pleine jouissance de leurs droits, conformément aux obligations internationales et régionales du pays.²

Alors que les constitutions et la législation nationale sont applicables aux situations de déplacement interne, et que les personnes déplacées ont droit à une protection en vertu de ces lois, **une législation de portée générale ne répond souvent pas à leurs besoins et vulnérabilités spécifiques**. Une telle législation n'est pas rédigée en temps de crise humanitaire en tenant compte de la question des déplacements ; dans certains cas, les lois existantes peuvent même entraver la capacité des personnes déplacées à jouir de leurs droits.³ **Souvent, la législation ne parvient pas non plus à attribuer des rôles et des responsabilités clairs aux autorités compétentes aux niveaux national et local, ni à fournir une base solide pour la mise à disposition de ressources adéquates afin de**

protéger et d'aider les personnes déplacées.⁴ En l'absence d'un cadre général traitant de la question, les réponses au déplacement interne ont tendance à être exécutées de manière *ad hoc* par le biais d'interventions d'urgence ou de programmes de protection sociale. Celles-ci peuvent être inadéquates pour répondre de manière exhaustive aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sur le long terme, ce qui peut contribuer à prolonger les situations de déplacement.

Les cadres normatifs sur le déplacement interne peuvent donc être une condition préalable à des réalisations opérationnelles concrètes ; ils facilitent la coopération et la coordination nationales et internationales, et renforcent la fiabilité et la crédibilité des réponses gouvernementales aux personnes déplacées.⁵ Ce sont quelques-unes des raisons pour lesquelles **l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'instruments nationaux portant spécifiquement sur les personnes déplacées sont une recommandation récurrente** de nombreux experts (personnes ou organismes) mondiaux et régionaux traitant du déplacement interne, le rôle de plaidoyer du mandat des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées se détachant tout particulièrement.⁶

Il n'existe pas de solution unique. Comme le montre ce rapport, les réponses juridiques et politiques des États au déplacement interne peuvent être - et ont été - exprimées de différentes manières, reflétant le contexte du pays concerné, les particularités de chaque situation

1 - Brookings-Berne, *Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant la responsabilité des États*, 2005.

2 - Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont protégées par le droit international des droits de l'homme et, en temps de conflit armé, par le droit international humanitaire. L'étendue des obligations d'un État dépend des conventions internationales auxquelles il est partie. Les États sont également liés par les règles du droit international coutumier et peuvent avoir des obligations en vertu d'accords régionaux. Plusieurs organismes régionaux, dont l'Organisation des États américains et le Conseil de l'Europe, exhortent leurs États membres à élaborer des politiques nationales sur le déplacement interne. En Afrique, le « Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées » de 2006 dans la Région des Grands Lacs et la « Convention de Kampala » de l'Union africaine de 2009 obligent les États membres à établir des cadres juridiques nationaux adéquats.

3 - Un exemple courant concerne la législation sur la documentation qui peut, par exemple, obliger les personnes à demander des documents d'identité dans leur lieu d'origine. Cela pourrait représenter un obstacle insurmontable pour les personnes qui ne peuvent pas retourner chez elles ou dans leur lieu de résidence habituel sans mettre leur sécurité en danger.

4 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*, 2013, p. 9.

5 - *Ibid.*, p. 10.

6 - Voir la plupart des rapports thématiques et par pays du Rapporteur spécial (précédemment Représentant du Secrétaire général des Nations Unies) sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que les rapports par pays des rapporteurs spéciaux africains et interaméricains sur les personnes déplacées dans leur propre pays ; le rapport du Secrétaire général des Nations Unies pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, *Une seule humanité, des responsabilités partagées* (p. 23) ; le rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes *Éclairages sur les déplacements internes : Une vision pour l'avenir* et le *Programme d'action* qui s'ensuit (p. 8).

de déplacement et les opportunités politiques au moment de l'élaboration des réponses. Alors que **de nombreux États ont mis en place un instrument autonome traitant spécifiquement du déplacement**⁷ pour les raisons mentionnées ci-dessus, **d'autres ont abordé les questions liées au déplacement par le biais d'une modification ou d'une altération des lois et des réglementations sectorielles existantes.**

Une combinaison des deux approches est non seulement possible, mais aussi souvent nécessaire pour éviter les contradictions entre les différents instruments juridiques, ainsi que pour garantir que les personnes déplacées puissent exercer leurs droits dans la pratique. Par exemple, alors que le droit de vote des personnes déplacées est réaffirmé dans la plupart des lois relatives aux personnes déplacées, de nombreux pays ont dû réformer leurs lois électorales afin de garantir la participation effective des personnes déplacées aux élections nationales et locales.⁸ Plusieurs exemples similaires sont présentés dans les chapitres qui suivent.

Bonne pratique : examens des lois et des politiques

Il convient de souligner que pour adapter les réponses juridiques et politiques qui conviennent le mieux à la situation de déplacement dans un pays, **une analyse complète des lois et des politiques relatives à la protection des personnes déplacées peut apporter une valeur ajoutée et peut même être nécessaire.**⁹ Un tel exercice peut aider à :¹⁰

- 1 vérifier la cohérence de la législation nationale dans les domaines thématiques clés identifiés avec les normes juridiques internationales (et régionales, le cas échéant) sur la protection des personnes déplacées, dans le but de mettre en évidence les éventuelles lacunes ou les obstacles involontaires à la capacité des personnes déplacées à jouir pleinement de leurs droits ;
- 2 s'attaquer aux incohérences potentielles entre les différents textes de loi nationaux, en particulier dans les domaines où des évolutions juridiques sont déjà en cours, afin d'éviter les conflits avec des normes plus spécifiques relatives au déplacement interne. Si un instrument national portant spécifiquement sur les personnes déplacées existe ou est en cours de création, il est nécessaire d'établir si le cadre des lois et politiques existantes faciliterait ou entraverait sa mise en œuvre ;
- 3 identifier les possibilités offertes par les lois, politiques et programmes existants pour renforcer l'accès des personnes déplacées aux droits et services en tant que citoyens ou résidents habituels d'un pays.

7 - Au minimum, les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées devraient : inclure une définition claire des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; établir leurs droits d'une part et les obligations des porteurs de devoirs d'autre part ; interdire les déplacements arbitraires ; établir des structures de gouvernance et des mécanismes de coordination pour la réponse au déplacement interne, et y affecter des ressources adéquates. Pour plus d'informations sur les éléments essentiels minimaux de la réglementation étatique sur le déplacement interne, voir : Brookings-Berne, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et les responsables politiques*, 2008.

8 - Par exemple, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine ont modifié leur législation électorale respective pour permettre aux personnes déplacées de s'inscrire dans le lieu où elles ont été enregistrées avec leur statut de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays. Après un intense plaidoyer mené au niveau local, régional et international, les *modifications* apportées au Code électoral de Géorgie en 2003 donnent également à l'administration électorale le pouvoir de structurer sa liste d'électeurs afin d'inclure les personnes déplacées à leur adresse actuelle, sur la base de la liste fournie par le Ministère des personnes déplacées depuis les territoires occupés (articles 14 et 31). En Ukraine, le Parlement a adopté un nouveau code électoral et a modifié la *loi sur l'état du registre des électeurs* en décembre 2019 afin d'inclure des dispositions visant à garantir que les personnes déplacées puissent voter. En outre, la Commission électorale centrale d'Ukraine a également adopté en mai 2020 la *résolution n° 88 sur la procédure d'examen du recours d'un électeur concernant la modification du processus électoral*, ce qui a finalement permis aux personnes déplacées d'exercer leur droit de vote aux élections locales de 2020. La *proclamation du code de conduite relatif aux élections et à l'enregistrement des partis politiques en Éthiopie (n° 1162/2019)* a également attribué au conseil électoral national d'Éthiopie la responsabilité d'accorder le droit de vote à « ceux qui vivent loin de leur circonscription » (y compris les personnes déplacées à l'intérieur du pays). La loi prévoit la création de bureaux de vote spéciaux, la capacité d'autoriser les personnes déplacées à s'inscrire et à voter plus tôt que les autres citoyens et de décider plus largement de procédures spéciales pour l'émancipation des personnes déplacées dans certaines conditions (article 17).

9 - La méthodologie est basée sur l'étude Brookings-Berne, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*, 2008, et son examen complet de la législation nationale concernant les droits des personnes déplacées en République centrafricaine, le premier « audit juridique » réalisé comme l'exigent les États signataires de la Convention de Kampala. À partir de là, l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques a également créé un *modèle de note conceptuelle* et un *modèle de méthode d'analyse* qui peuvent facilement être adaptés par les parties prenantes concernées à différents contextes.

10 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*, 2013, p. 31.

Bonne pratique : examens des lois et des politiques (suite)

Il existe une méthodologie bien établie pour faciliter une telle analyse. Elle a été menée pour soutenir les réformes législatives et politiques dans des pays tels que la République centrafricaine,¹¹ le Kenya,¹² le Mali,¹³ le Mexique,¹⁴ l'Ukraine¹⁵ et le Zimbabwe.¹⁶ Au niveau infrarégional, des examens complets des lois ont été effectués pour vérifier la conformité de la législation nationale en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie avec les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹⁷

- 11 - Erin Mooney, *Examen du cadre normatif de la République Centrafricaine relatif à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, Brookings, 2011.
- 12 - IDMC, *A review of the normative framework in Kenya relating to the protection of IDPs*, 2015.
- 13 - Groupe mondial de la protection, *Examen du cadre normatif et institutionnel malien*, 2015.
- 14 - Gouvernement du Mexique et HCR, *Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno*, 2022.
- 15 - Conseil de l'Europe, *Enhancing the national legal framework in Ukraine for protecting the human rights of internally displaced persons*, 2016.
- 16 - IDMC, *A review of the normative framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs*, 2014.
- 17 - Cohen, Kalin, Mooney (eds.), *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan, and Georgia*, American Society of International Law, OSCE et the Brookings Institution, 2003.



L'Équipe spéciale sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection

L'élaboration des lois et des politiques en matière de déplacement interne est un domaine émergent de la réglementation des États et la nécessité de le soutenir a été réitérée dans différentes arènes, car l'expertise technique appropriée n'est souvent pas présente au niveau local. Depuis sa création, le mandat des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays a joué un rôle essentiel tant en termes de plaidoyer que d'assistance technique dans ce domaine. En 2015, le Groupe mondial de la protection (GPC) a créé une Équipe spéciale sur les lois et les politiques afin de combler cette lacune et de coordonner les efforts multipartites en vue de défendre, de promouvoir et de soutenir les efforts des États dans l'élaboration de cadres normatifs nationaux et régionaux sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, conformément aux *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (« Principes directeurs ») et à d'autres cadres régionaux et internationaux pertinents.¹⁸

Le HCR dirige l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques depuis 2015. Elle est composée d'institutions des Nations Unies et d'ONG compétentes dans les domaines de l'action humanitaire, des droits de l'homme et du développement, d'instituts de recherche et d'universités, d'experts indépendants et de (co-)coordinateurs de groupes chargés de la protection sur le terrain. L'Équipe spéciale sur les lois et les politiques prend une série de mesures pour renforcer les capacités locales en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de cadres portant

spécifiquement sur les personnes déplacées ; elle fournit régulièrement des conseils et un soutien techniques aux autorités et aux autres personnes et entités engagées dans ce type de travail, et sert de forum mondial d'expertise sur les processus législatifs et politiques relatifs au déplacement interne, notamment en promouvant et en menant des recherches¹⁹ et en appuyant les échanges entre pairs dans ce domaine.

L'Équipe spéciale a récemment remanié un programme de formation sur l'élaboration des lois et des politiques relatives aux personnes déplacées afin d'appuyer les initiatives multipartites aux niveaux national et régional. Le programme souligne la nécessité d'établir des cadres efficaces pour prévenir et traiter les crises liées aux déplacements internes. Pour encourager le développement harmonieux de ces instruments, elle recommande également d'adopter une approche consultative impliquant une série d'institutions et d'organisations, les personnes déplacées elles-mêmes et les autres communautés touchées. En 2022 seulement, le HCR, au nom de l'Équipe spéciale, a fourni un appui technique sur place pour soutenir les processus d'élaboration de lois sur les personnes déplacées au Burkina Faso, en Éthiopie, au Honduras, au Mexique, au Nigéria et au Soudan du Sud. En 2021-22, le programme de formation a également été converti en un cours d'apprentissage en ligne intitulé « Introduction aux lois et aux politiques en matière de déplacement interne »,²⁰ disponible en ligne pour toutes les parties prenantes.

¹⁸ - Voir le *mandat* et la *stratégie 2021-2024* de l'Équipe spéciale.

¹⁹ - Parmi les exemples récents : HCR-TTLP, *Criminaliser le déplacement arbitraire en droit et en pratique*, 2022 ; Weerasinghe, *Comblant la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes : Normes, institutions et coordination en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie*, 2021, HCR-OIM.

²⁰ - Tout cela a été possible grâce au soutien continu du Bureau de la population, des réfugiés et des migrations du Département d'État américain, reçu par le HCR au nom du Groupe mondial de la protection.

Afin d'accroître la connaissance globale des lois et des politiques sur le déplacement interne et de décrire leurs principales caractéristiques, l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques a également cartographié leur élaboration dans plus de 70 pays et a créé une base de données de ces instruments, à savoir la **base de données mondiale sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne** (la « *base de données mondiale* »), qui est régulièrement mise à jour par le HCR.

Il s'agit d'un référentiel de cadres nationaux et infranationaux, comprenant des lois, des politiques, des stratégies, des plans d'action, des instruments de mise en œuvre tels que des décrets et des règlements, qui sont classés en deux grands groupes :

a *les instruments « portant spécifiquement sur les personnes déplacées », c'est-à-dire ceux qui sont spécifiquement dédiés à la protection et à l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;*

et

b *les instruments « tenant compte des personnes déplacées », c'est-à-dire pertinents pour le déplacement interne (par exemple, les cadres relatifs à la documentation, à la terre, au développement, à la paix, aux catastrophes et aux changements climatiques) et comprenant des dispositions qui l'abordent explicitement ou font référence à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.*

Méthodologie du rapport

Ce rapport est basé sur une analyse approfondie de la base de données mondiale sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne, qui est mise à jour en permanence. Il s'appuie également sur une analyse documentaire de la littérature existante et sur des entretiens d'informateurs clés avec des experts sur le sujet. Fin 2021, le HCR a également mené une enquête²¹ auprès des missions permanentes des États membres auprès des Nations Unies à Genève, ainsi qu'auprès de tous les coordonnateurs du Groupe de la protection et des opérations du HCR pour les personnes déplacées. Les informations reçues via cette enquête ont été intégrées dans le texte. L'étude documentaire a été suivie d'un recoupement, d'un nettoyage et d'une mise à jour des informations recueillies, en s'appuyant également sur les connaissances et l'expertise de différents membres de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques, notamment le CICR, l'OIM, le NRC et le HCDH.

Ce rapport utilise les concepts et définitions en accord avec la méthodologie de la base de données mondiale. L'analyse présentée dans ce rapport est fondée sur des données mises à jour au 23 octobre 2022. La base de données mondiale vise à être aussi exhaustive que possible dans la collecte des lois, politiques, stratégies et plans d'action nationaux concernant spécifiquement les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La base de données mondiale comprend également une liste non exhaustive d'instruments de mise en œuvre consacrés au déplacement interne. En dépit des efforts collectifs déployés pour garantir l'exhaustivité de la base de données, nous reconnaissons qu'il peut exister des limites et des lacunes au niveau des données (c'est-à-dire que certains documents juridiques et politiques pertinents peuvent ne pas figurer dans la base de données). Nous pensons que cette limite concerne principalement la catégorie des instruments tenant compte des personnes déplacées, étant donné son caractère général, et celle des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées adoptés au niveau infranational.

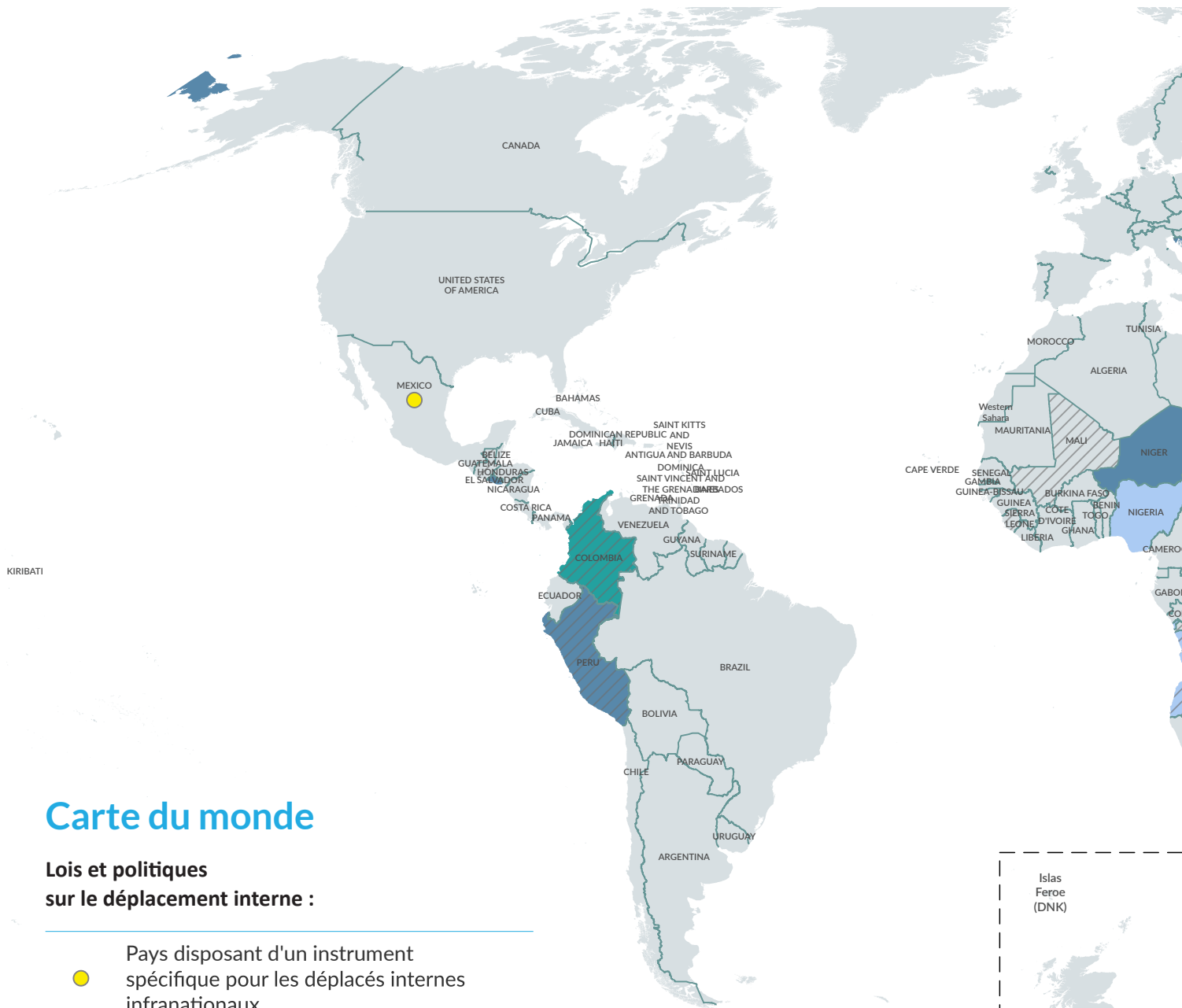
21 - Disponible sur demande auprès du président de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques.

SECTION 1 :

TENDANCES MONDIALES



© HCR/Martina Caterina



Carte du monde

Lois et politiques sur le déplacement interne :

- Pays disposant d'un instrument spécifique pour les déplacés internes infranationaux
- Pays disposant d'un instrument national spécifique pour les déplacés internes (par exemple, stratégie ou plan d'action)
- Pays dotés d'une loi nationale sur les déplacés internes
- Pays dotés d'une politique nationale relative aux déplacés internes
- Pays dotés d'une législation et d'une politique nationales sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays



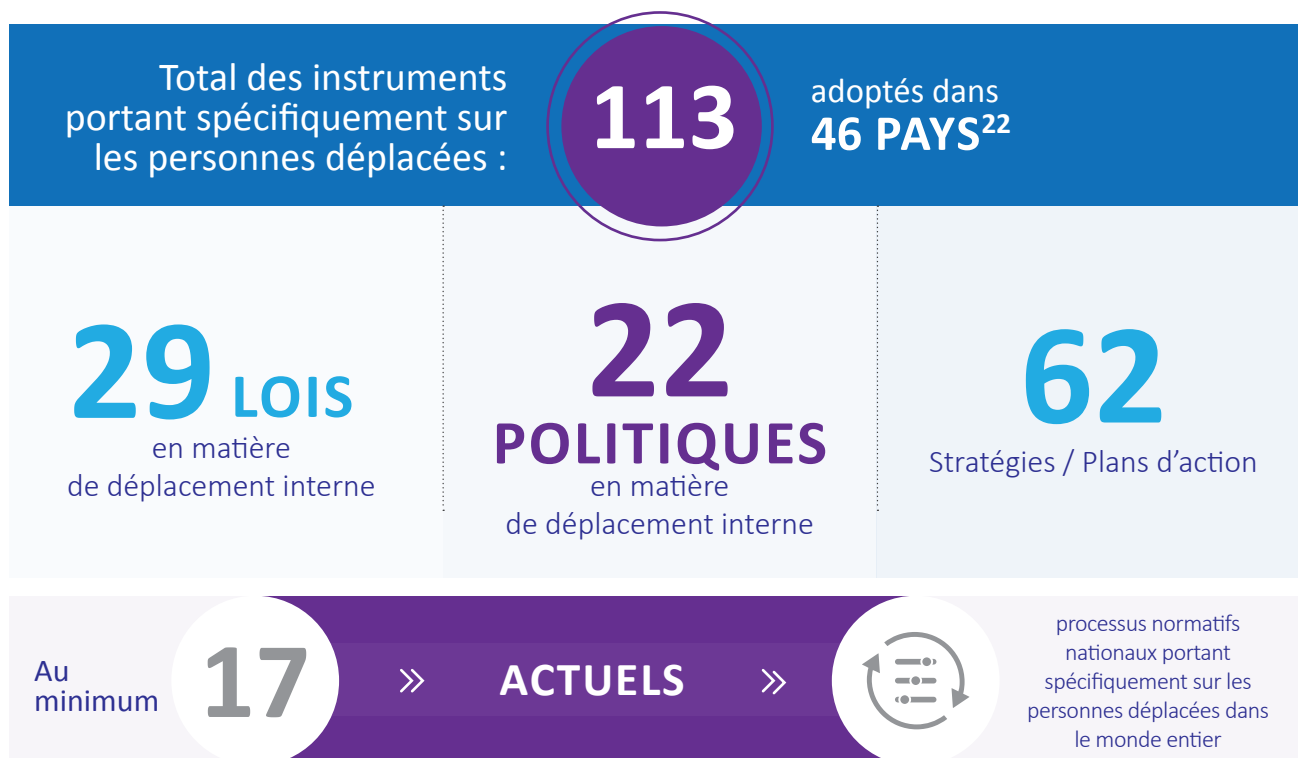
Auteur : HCR- Siège de Copenhague
 Source : UNCS, Base de données du HCR et du Groupe mondial de la protection sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne (26 septembre 2022)

Les frontières et les noms figurant sur cette carte, ainsi que les destinations utilisées, n'impliquent pas une reconnaissance ou une acceptation officielle de la part des Nations Unies



Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur propre pays

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées²² en chiffres (octobre 2022) :



Depuis le début des années 1990, les pays élaborent et adoptent des instruments juridiques et politiques pour répondre au sort des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, conformément à leur responsabilité nationale première. Au moment de la publication des Principes directeurs en 1998, 9 instruments traitant du déplacement forcé (interne et transfrontalier) avaient déjà été adoptés, et leur nombre a considérablement augmenté depuis. Les Principes directeurs sont une réaffirmation des normes internationales, notamment de celles qui sont les plus pertinentes pour les personnes déplacées en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire. Le dialogue et le plaidoyer soutenus auprès des États, qui ont commencé avec le premier représentant du Secrétaire général qui

a élaboré ces Principes, Francis Deng, ont toujours mis l'accent sur l'élaboration des lois et des politiques comme élément essentiel de la responsabilité première de l'État de protéger et d'aider les personnes déplacées, ainsi que de traiter et de résoudre globalement la question du déplacement interne. Depuis plus de deux décennies, le leadership des États et des organisations régionales, ainsi que l'engagement coordonné de multiples parties prenantes dans le domaine de l'élaboration des lois et des politiques se sont développés et ont porté leurs fruits dans les différentes régions et à l'échelle mondiale.

Globalement, en octobre 2022, **46 pays dans le monde avaient adopté au moins une loi, une politique ou une stratégie / un plan d'action sur le déplacement interne.**

²² - Ce nombre comprend toutes les lois, politiques et stratégies / plans d'action portant spécifiquement sur les personnes déplacées, mais exclut les instruments de mise en œuvre correspondants (bien qu'ils figurent également dans la base de données mondiale et soient classés comme instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées).

29 lois sur le déplacement interne (également appelées, dans le présent rapport, lois « portant spécifiquement sur les personnes déplacées » ou lois « sur les personnes déplacées ») **ont été adoptées dans 14 pays**. Les lois nationales les plus récentes sur les personnes déplacées ont été adoptées au Niger (2018) et à El Salvador (2020), tandis qu'au niveau infranational, les plus récentes ont été adoptées par les États mexicains de Sinaloa (2020) et de Zacatecas (2022).²³ En outre, 22 politiques sur le déplacement interne ont été adoptées dans 18 pays sur tous les continents, les plus récentes étant celles du Mozambique et du Nigéria (adoptées respectivement en août et septembre 2021). Au fil des ans, de nombreux pays ont également adopté des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées, tels que des stratégies, des plans d'action ou d'autres types de cadres, afin de définir les priorités et de décrire les actions concrètes que les gouvernements devraient entreprendre pour faire face au déplacement interne au niveau national ou local. En octobre 2022, la base de données mondiale comptait 62 instruments de ce type dans 27 pays.

Le type d'instrument choisi dépend de divers facteurs, notamment : son adéquation à la situation de déplacement en question ; son alignement sur les traditions juridiques et politiques du pays ; et les possibilités offertes par le paysage politique dominant au moment de l'élaboration de l'instrument.²⁴ **Les lois, politiques, stratégies et plans d'action ne sont pas nécessairement des outils qui s'excluent mutuellement, mais ils peuvent être complémentaires.** D'une part, les stratégies et les plans d'action sont souvent adoptés pour opérationnaliser et préciser une loi ou une politique déjà existante sur les personnes déplacées, comme dans le cas de la *stratégie nationale sur les personnes déplacées* et des plans d'action associés adoptés en Géorgie pour compléter la loi nationale sur les personnes déplacées.²⁵ D'autre part, de nombreux pays ont adopté des cadres politiques et stratégiques en l'absence (ou en attendant la promulgation) d'un cadre juridique global.

En principe, les politiques et les stratégies peuvent être élaborées et adoptées plus facilement et plus rapidement que les lois ;²⁶ elles peuvent donc être un outil utile pour ouvrir la voie à un cadre juridique. De nombreux pays ont abordé la question de cette manière (sous l'impulsion des ministères les plus « favorables » à la cause des personnes déplacées), en profitant de l'opportunité offerte par le développement participatif et inclusif de politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées pour bâtir le consensus et la dynamique politique qui s'imposent autour de la nécessité d'une loi sur le déplacement interne, ainsi que pour créer un accord autour de questions clés « épineuses », telles que l'identification d'un point focal national sur les questions relatives aux personnes déplacées. Les processus suivis au Kenya,²⁷ en Somalie et au Nigéria²⁸ en sont des exemples. Dans certains pays, **l'élaboration et l'adoption au niveau infranational de cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées ont également été utilisées comme stratégie par les gouvernements locaux et d'autres parties prenantes pertinentes pour plaider en faveur de l'établissement d'un cadre national**, en plus des avantages de la mise en place de cadres pouvant réglementer une réponse plus claire et mieux coordonnée à l'intention des personnes déplacées, au moins au niveau local. Ce fut le cas au Mexique et aux Philippines.²⁹

En octobre 2022, **des cadres nationaux portant spécifiquement sur les personnes déplacées étaient en cours d'élaboration ou en attente d'adoption dans au moins 17 pays**. Nombre de ces processus sont décrits dans les chapitres qui suivent consacrés aux régions, qui insistent en particulier sur la nature participative de beaucoup d'entre eux. **Le processus par lequel les instruments nationaux sur le déplacement interne sont élaborés est important.** Il est important en soi, ainsi que pour le document final. Un processus participatif est essentiel pour générer une prise de conscience de la situation de déplacement, pour construire une appropriation nationale et augmenter la légitimité du

23 - Conformément à la méthodologie de la base de données mondiale, « infranational » signifie que le champ d'application de ces documents est limité à une zone donnée du pays, par exemple une région, un district ou une municipalité. Dans le cas des États fédéraux, le niveau infranational comprend celui des entités fédérées.

24 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, *op. cit.*, 2013, p. 36.

25 - Pour plus d'informations, voir le chapitre « Europe ».

26 - Pour plus d'éléments sur les avantages de l'élaboration, de l'adoption et de l'utilisation de différents types d'instruments, voir Brookings-LSE, IDMC, NRC, *op. cit.*, 2013, p. 37-41.

27 - Voir le Conseil danois pour les réfugiés, *Behind the Scenes: Lessons learnt from developing a National IDP Policy Framework in Kenya*, 2013.

28 - Pour plus d'informations, voir le chapitre « Afrique ».

29 - Pour plus d'informations, voir « Dossier thématique : le rôle des collectivités locales ».

document, pour que les autorités nationales reconnaissent le déplacement et assument leur responsabilité première envers les personnes déplacées, et pour offrir la possibilité aux personnes déplacées elles-mêmes d'avoir leur mot à dire sur la façon dont leurs problèmes peuvent être résolus.³⁰ « C'est le jour le plus heureux de ma vie depuis longtemps », a conclu un homme déplacé dans son discours clôturant le forum des parties prenantes du Kenya sur la politique nationale relative aux personnes déplacées en 2010.³¹

Toutefois, lorsqu'on analyse les tendances de ces processus, une chose retient l'attention : **dans de nombreux cas, un délai important s'écoule entre l'élaboration d'un projet d'instrument juridique ou politique et son adoption finale**, parfois jusqu'à dix ans. Un bon nombre de lois et de politiques semblent s'être « enlisées » au fil du temps, et ce, pour diverses raisons. Il peut s'agir de changements de gouvernement, de la difficulté de maintenir une dynamique politique autour de processus qui ont tendance à s'étaler sur des années, et de conserver le déplacement interne en tête de l'ordre du jour parmi les nombreuses priorités législatives et gouvernementales concurrentes. Il peut aussi s'agir des défis fondamentaux posés par les forces qui craignent ou s'opposent à une réponse institutionnalisée au déplacement interne en raison de ses implications, qu'elles soient politiques ou budgétaires. Cela souligne l'importance d'une sensibilisation soutenue, d'un renforcement des capacités et surtout d'efforts de plaidoyer de la part de multiples parties prenantes (autorités, société civile, personnes déplacées elles-mêmes) au-delà de la phase de rédaction, notamment par l'identification de « champions » nationaux, ainsi que d'un soutien international et régional lorsque cela est nécessaire (notamment par le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, le système des Nations Unies, les organisations régionales et infrarégionales et les banques de développement multilatérales).

Enfin, la base de données mondiale contient également plusieurs instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées, tels que des règlements sectoriels, des ordonnances, des résolutions, des circulaires, des arrêtés ou des accords administratifs qui ont été classés

dans la catégorie des « instruments de mise en œuvre ». Ces documents sont généralement adoptés par différents ministères et peuvent attribuer des compétences, fournir des ressources ou identifier des procédures spécifiques en accord avec des cadres plus larges sur le déplacement interne. L'importance de ces instruments ne doit pas être sous-estimée, car ils peuvent être essentiels à la mise en œuvre des cadres généraux. Malheureusement, il existe certains cas de lois sur les personnes déplacées qui sont restées sur le papier, aucune des réglementations nécessaires à leur application n'ayant été mise en place.

Les instruments nationaux sur le déplacement interne ne sont pas une solution miracle pour résoudre le problème du déplacement interne. Leur adoption est importante, mais elle n'est qu'une première étape. En définitive, ce qui compte, c'est leur mise en œuvre, qui reste un défi dans de nombreux contextes. La mise en œuvre peut être bloquée en raison d'un manque de capacité de l'État, d'un manque de volonté politique ou de l'existence d'une opposition nationale.³² Ces problèmes peuvent prendre la forme de ressources techniques, financières et humaines limitées, d'une méconnaissance des cadres applicables, d'allocations budgétaires insuffisantes, d'un engagement limité, de dynamiques politiques changeantes, de l'attrition et de la rotation du personnel, d'un manque d'harmonisation entre les cadres nationaux et locaux, et de mécanismes de suivi, d'évaluation et de responsabilité limités.³³ **Il reste encore beaucoup à faire, y compris de la part des acteurs de la protection et des droits de l'homme, pour continuer à défendre la mise en œuvre des cadres existants, à élargir la sensibilisation et à renforcer les capacités de toutes les parties prenantes concernées**, y compris les personnes déplacées elles-mêmes, afin qu'elles puissent faire valoir leurs droits, autour d'elles. L'Équipe spéciale sur les lois et les politiques reconnaît que le suivi systématique de la mise en œuvre des lois et politiques existantes relatives aux personnes déplacées a également été lacunaire, et qu'il reste toujours nécessaire de disposer de plus de données probantes qualitatives concernant l'incidence des cadres existants sur les populations touchées par le déplacement dans divers contextes. Ce sont des questions auxquelles l'Équipe spéciale donnera la priorité dans ses travaux à venir.

30 - Schrepfer, *Addressing international displacement through national laws and policies: A plea for a promising means of protection*, 24(4) *International Journal of Refugee Law* 667 (2012), p. 679.

31 - *Ibid.*

32 - Orchard, *Implementing the Guiding Principles at the domestic level*. *Forced Migration Review* 59, 2018.

33 - Weerasinghe, *op. cit.* 2021, HCR-OIM, p. 46-47.



© Jóvenes Contra La Violencia, Honduras

Tendances des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur propre pays

En analysant le contenu des 113 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans la base de données mondiale, les différentes approches que les États ont adoptées au fil du temps pour régler le déplacement interne dans leurs pays respectifs deviennent assez évidentes. **Une distinction principale est faite entre les pays qui ont décidé de traiter les questions de déplacement interne de manière partielle ou de manière exhaustive.** Comme le souligne le manuel *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*,³⁴ un instrument national exhaustif couvrant toutes les causes et toutes les phases du déplacement et cherchant à répondre aux situations présentes et futures peut offrir une plus grande protection aux communautés déplacées. Il peut également fournir aux autorités responsables des personnes déplacées une base réglementaire solide visant à apporter une réponse dans toutes les phases des différentes situations possibles de déplacement. Tant le *Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes*

déplacées à l'intérieur de leur propre pays (« Protocole des Grands Lacs »)³⁵ que la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (« Convention de Kampala ») exigent que leurs dispositions respectives soient pleinement incorporées dans le droit national, ce qui oblige les États parties à adopter des instruments exhaustifs. Toutefois, il est possible de limiter le champ d'application d'un instrument national et, à la lumière des particularités de la situation de déplacement ainsi que du contexte politique et institutionnel, cela peut être approprié, voire préférable. Un instrument peut être limité à une cause particulière de déplacement, à une zone géographique particulière, à une phase particulière du processus de déplacement, à un calendrier particulier. Lorsqu'on limite le champ d'application d'un instrument national, il est important d'être conscient des conséquences que peut entraîner une telle mesure. Les limites ne doivent pas être discriminatoires et ne doivent pas empêcher certaines personnes déplacées d'exercer leurs droits.

34 - Brookings-LSE, IDMC, NRC, op. cit., 2013, p. 35.

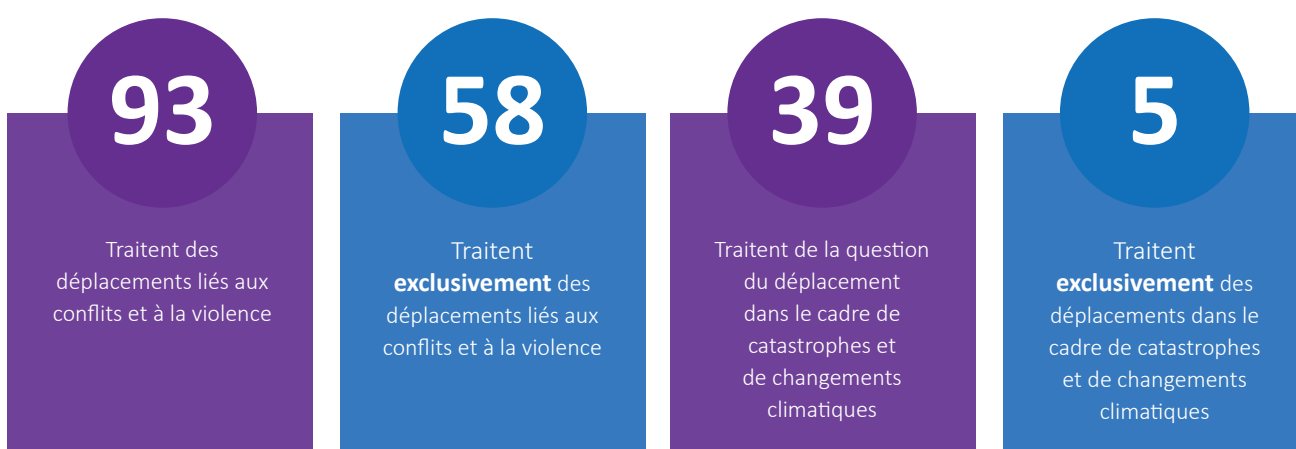
35 - Adopté par la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs en 2006.

Par cause de déplacement

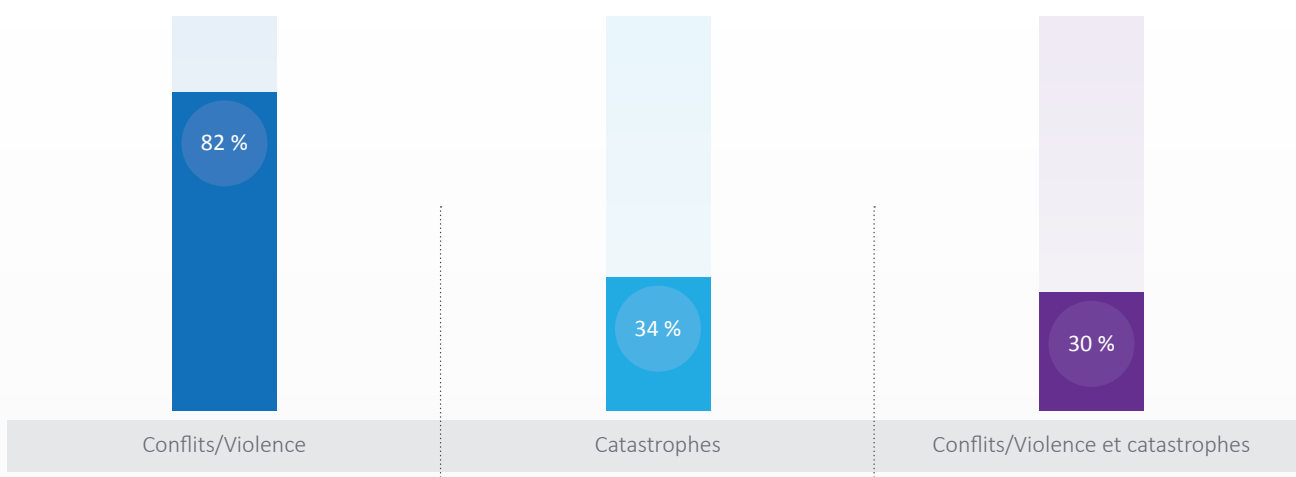
En ce qui concerne les causes de déplacement, les instruments juridiques et politiques relatifs au déplacement interne ont eu **tendance à se concentrer principalement sur les déplacements associés aux conflits armés, à la violence généralisée et aux violations des droits de l'homme**. Sur les 46 pays disposant au moins d'une loi, d'une politique ou d'une stratégie / d'un plan

d'action en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 42 ont répondu aux déplacements internes liés aux conflits et à la violence par le biais de ces instruments. Ce chiffre est assez élevé si l'on considère que, selon l'IDMC, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits et de violences vivaient dans 59 pays à la fin 2021.³⁶

Sur les 113 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans la base de données mondiale :



Éléments des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées - Niveau mondial :

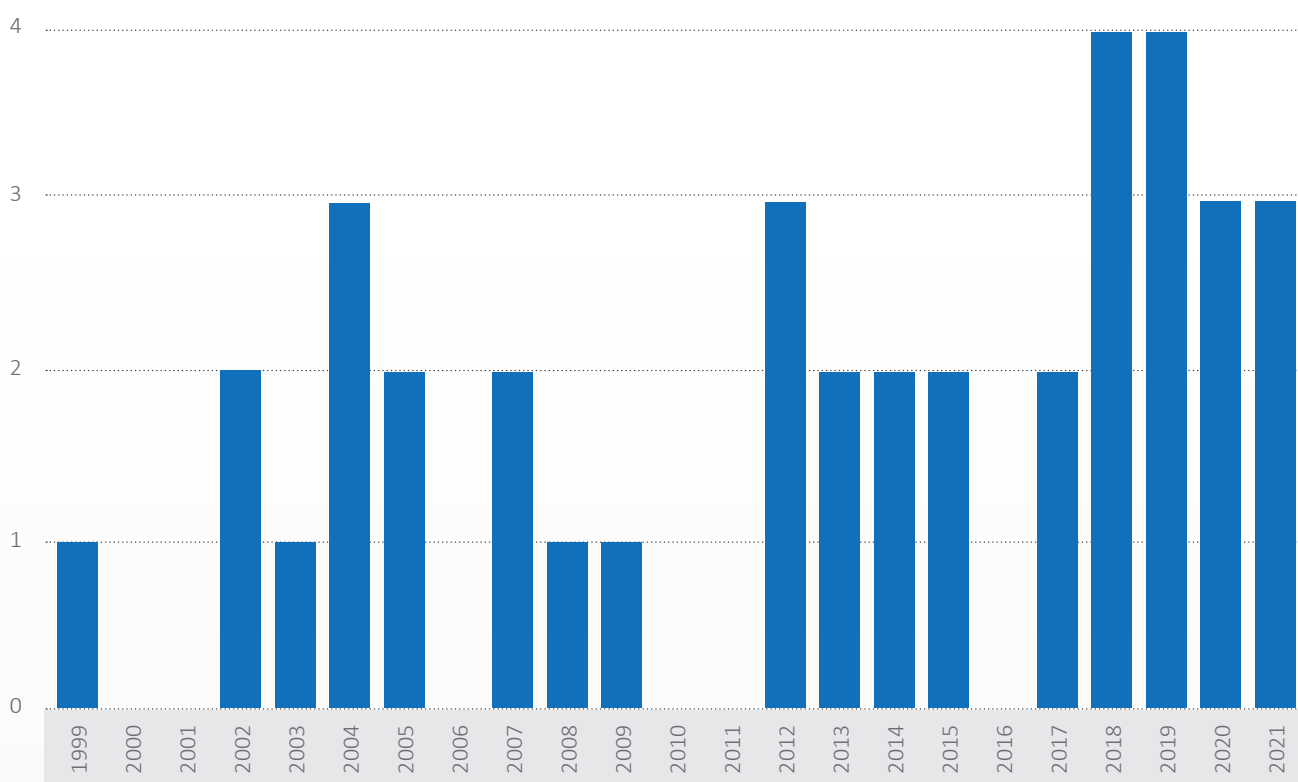


³⁶ - IDMC, Rapport mondial sur le déplacement interne 2022.

Certaines tendances générales peuvent être mises en évidence, tant d'un point de vue géographique que chronologique. **Les tendances régionales montrent que sur les 34 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui traitent à la fois des conflits et des catastrophes, plus de la moitié (18) ont été élaborés en Afrique.** Ceci est conforme à l'obligation légale, en vertu du Protocole des Grands Lacs et de la Convention de Kampala, d'incorporer les dispositions de ces instruments dans le droit national et de répondre au déplacement interne de manière exhaustive, de façon à refléter la réalité des situations de déplacement dans de nombreux pays africains, où différentes causes de déplacement se chevauchent (seuls 3 de ces 18 instruments ont été adoptés avant l'adoption de ces traités régionaux). **L'Asie suit avec 6 instruments traitant des deux causes, le Moyen-Orient avec 3, puis l'Europe et les Amériques avec 2 instruments pour chaque continent.**

Si l'on examine la manière dont ces questions ont été abordées au fil du temps, on constate que **l'importance de s'attaquer aux causes de déplacement autres que les conflits et la violence, notamment les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques, est de plus en plus reconnue.** Par exemple, alors que le nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées adoptés traitant exclusivement des déplacements liés aux conflits et à la violence a peu varié au cours des deux dernières décennies, le nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées traitant des déplacements dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques a augmenté. Parmi ces derniers figurent 5 instruments exclusivement consacrés aux déplacements dus à cette cause entre 2015 et 2020. Il s'agit d'une tendance qui devrait se poursuivre, compte tenu de l'impact croissant des effets néfastes des changements climatiques.³⁷

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur propre pays qui traitent des catastrophes :



37 - Voir la section 3 du présent rapport.

D'autres facteurs associés au déplacement, tels que les projets de développement, ont été reconnus dans les lois et politiques sur le déplacement interne, mais dans une moindre mesure.³⁸

Par phase de déplacement

Les instruments exhaustifs portant spécifiquement sur les personnes déplacées devraient énoncer les mesures concrètes que l'État doit prendre autour de trois objectifs principaux : protéger les personnes contre le déplacement et empêcher les conditions qui y conduisent de se produire ; protéger et aider les personnes une fois qu'elles ont été déplacées ; et appuyer des solutions durables pour les personnes déplacées, en les aidant à répondre à leurs besoins spécifiques et à jouir de leurs droits humains sans discrimination en raison de leur déplacement. Une analyse de la base de données mondiale révèle que la majorité des 113 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées n'abordent pas de manière exhaustive toutes les phases du déplacement.

La prévention, en particulier, a reçu une attention relativement limitée. Seuls 40 des 113 cadres juridiques et politiques relatifs aux personnes déplacées adoptés au cours des deux dernières décennies comportent des

dispositions relatives à la prévention des déplacements forcés, par exemple pour établir des mécanismes de surveillance ou d'alerte précoce. Cela peut s'expliquer si l'on considère que bien que, en principe, la préexistence d'une situation de déplacement ne soit pas nécessaire pour établir un instrument national - il est inhérent à l'élaboration des lois et des politiques de réglementer les questions en prévision de leur apparition, en particulier lorsqu'elles sont récurrentes -, de nombreux pays ont élaboré leurs instruments nationaux alors qu'ils étaient confrontés à des déplacements internes, les adaptant ainsi pour répondre principalement à la situation particulière en cours.³⁹

Dans le même temps, le nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui incluent des dispositions relatives à la prévention augmente au fil du temps. Il s'agit d'une tendance qui peut probablement être associée au nombre croissant d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui traitent des déplacements dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (qui tendent à inclure plus systématiquement des mesures liées à la réduction des risques de catastrophe). Parallèlement, le nombre d'instruments interdisant et criminalisant certains actes de déplacement arbitraire augmente également, comme indiqué précédemment.

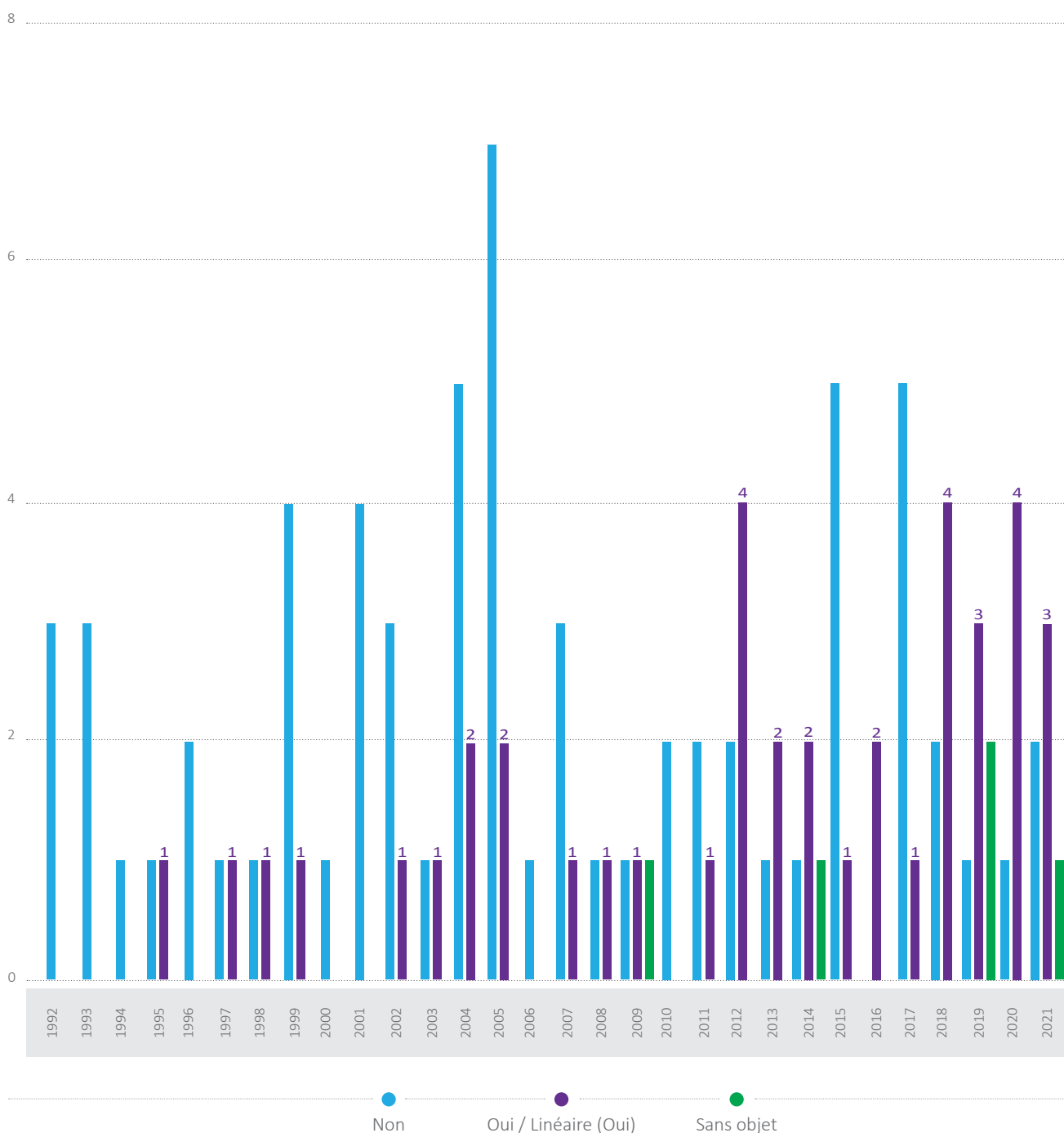
³⁸ - Plus spécifiquement, 20 lois et politiques font référence aux projets de développement comme une cause possible de déplacement interne, bien que de manière limitée.
³⁹ - Schrepfer, *op. cit.*, p. 687.



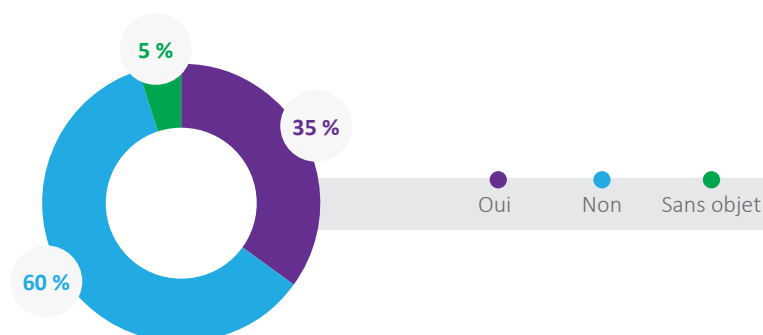
Des mesures spécifiques sur la protection et l'aide humanitaire aux personnes déplacées sont contenues dans 78 des 113 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Cela dit, **la phase qui a reçu la plus grande attention dans l'ensemble des lois, des politiques, des stratégies et des plans d'action sur le déplacement interne est celle des solutions durables.**

Des dispositions axées sur la « fin du déplacement » ont été incluses dans 100 des 113 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées, bien que les mesures concrètes identifiées pour soutenir les personnes déplacées dans ce domaine varient considérablement d'un instrument à l'autre.

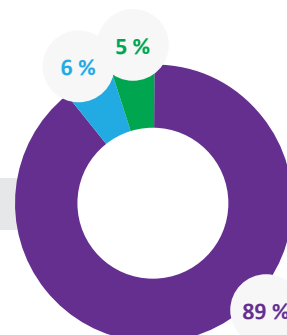
Tendances quant au nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui traitent de la prévention :



Part globale des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui traitent de la prévention :



Part globale des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui traitent des solutions durables :



Un nombre croissant de pays ont adopté des documents consacrés aux solutions durables. En octobre 2022, un total de 29 instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans la base de données mondiale étaient exclusivement axés sur les solutions durables. Le premier était le *Plan stratégique national de retour, de réinstallation et de réintégration des déplacés internes pour les sous-régions de Lango et Teso*, adopté en Ouganda en 2005. Depuis lors, dix autres pays ont adopté des instruments sur les solutions durables.⁴⁰ Le Sri Lanka est le seul à disposer d'une politique,⁴¹ tandis que les autres ont adopté différents types d'instruments (principalement des stratégies). La plupart de ces instruments axés sur les solutions traitent des déplacements liés aux conflits et à la violence ; seul le *Cadre de solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les populations touchées par les inondations au Malawi* (2015) se concentre sur les déplacements liés aux catastrophes.

Dans bon nombre de cas, ces instruments axés sur les solutions sont le seul cadre qui traite du déplacement interne dans un pays. C'était le cas pour le Burundi⁴², la République démocratique du Congo⁴³ et le Soudan du

Sud⁴⁴ au moment de la publication du présent rapport. Des cadres tels que la *Stratégie ukrainienne de 2017 sur l'intégration des personnes déplacées à l'intérieur du pays et les solutions durables au déplacement interne* (révisée en 2021 avec son plan d'action)⁴⁵ et la *Stratégie nationale de solutions durables* de la Somalie à partir de mars 2021, qui complètent respectivement la loi de 2014 sur les personnes déplacées⁴⁶ et la politique de 2019 sur les personnes déplacées⁴⁷, ont tendance à être plus l'exception que la règle. Toutefois, **l'adoption d'instruments axés sur les solutions n'exclut pas la nécessité de cadres juridiques et politiques plus larges et globaux sur le déplacement interne, ainsi que de réformes juridiques et politiques supplémentaires.** Il peut être essentiel pour les États de promouvoir les principes de solutions durables et les mesures concrètes via les réformes législatives, politiques et institutionnelles nécessaires, en favorisant l'engagement de tous les secteurs et niveaux de gouvernement, en clarifiant les rôles et les responsabilités et en affectant des ressources adéquates. Les lois et les politiques relatives aux personnes déplacées peuvent être très utiles pour créer des conditions propices à la mise en place de solutions durables.

40 - Burundi, Éthiopie, Malawi, Monténégro, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan du Sud, Sri Lanka et Ukraine.

41 - *Politique nationale sur les solutions durables aux déplacements liés à des conflits*, 2016.

42 - Burundi, *Stratégie Nationale de Réintégration Socio-Économique des Personnes Sinistrées au Burundi : Document de la Stratégie révisée sur la base des Solutions Durables*, 2017.

43 - *Voir la Stratégie Provinciale pour des Solutions Durables en Faveur des Personnes Déplacées Internes au Nord-Kivu*, 2016.

44 - Soudan du Sud, *Cadre national pour le retour, la réintégration et la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays : parvenir à une solution durable au Soudan du Sud*, 2019.

45 - Ukraine (2018), « Plan d'action relatif à la mise en œuvre de la stratégie " sur l'intégration des personnes déplacées et les solutions durables au problème du déplacement interne jusqu'en 2020 », approuvé par le cabinet des ministres de l'Ukraine le 21 novembre 2018 (n° 944-2018).

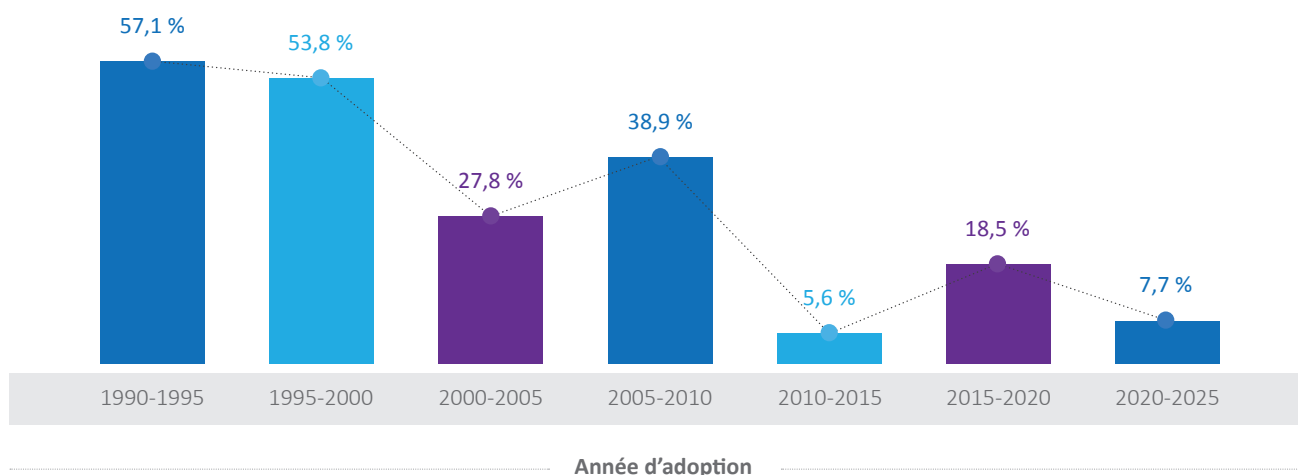
46 - Ukraine (2014), loi de l'Ukraine visant la garantie des droits et des libertés aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (n° 1706-VII).

47 - Somalie (2019), « Politique nationale sur les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays ».

Comment les dispositions relatives aux solutions durables dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées ont-elles évolué au fil du temps ? Alors que dans les années 1990 et au début des années 2000, le retour et la réintégration sur le lieu d'origine étaient souvent l'option privilégiée⁴⁸, voire la seule⁴⁹, proposée par les États, y compris par le biais de leurs cadres juridiques et politiques, **la dernière décennie a vu une diminution significative du nombre d'instruments relatifs aux personnes déplacées qui mettent l'accent, parfois de manière exclusive, sur le retour et la réintégration, conformément aux normes internationales et régionales et aux meilleures pratiques dans le domaine des solutions durables.**

Bien qu'une focalisation étroite sur les retours et le manque de soutien à l'intégration locale continuent de poser problème dans divers contextes, ces approches semblent, du moins sur le papier, avoir cédé la place à des approches plus nuancées reconnaissant l'importance de toutes les options d'installation ouvertes aux personnes déplacées, en accord avec leur liberté de mouvement et leur choix de résidence (qu'il s'agisse d'un retour, d'une intégration locale ou d'une installation dans une autre partie du pays), sur la base de leur choix éclairé et volontaire.

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui mettent l'accent sur les retours :



La figure ci-dessus illustre effectivement une telle tendance, et montre une diminution assez nette après 2010. Cela peut s'expliquer en partie par des cadres et des normes tels que la Convention de Kampala (2009) et le Cadre sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2010) du Comité permanent interorganisations (CPI), qui renforcent et précisent les Principes directeurs, ainsi que par les efforts en matière de plaidoyer, de sensibilisation et de renforcement des capacités qui ont été menés autour d'eux par tout un éventail de parties prenantes.

Un nombre croissant d'initiatives mondiales, régionales et nationales ont également été mises en place sur les solutions durables au cours de la dernière décennie, la plupart d'entre elles s'appuyant sur ces cadres. Le contenu du Cadre du CPI - sa définition des solutions durables, les principes clés qui devraient guider un processus de solution et les huit critères substantiels permettant de déterminer dans quelle mesure des solutions durables ont été réalisées - a été intégré dans la plupart des lois et politiques relatives aux personnes déplacées qui ont été adoptées depuis lors.⁵⁰

⁴⁸ - Voir par exemple les cadres relatifs aux personnes déplacées en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Colombie, en Croatie, en Géorgie et en Serbie.

⁴⁹ - Par exemple en Arménie, en Angola, en Iraq, au Pakistan et en Turquie. Pour en savoir plus : Adeola et Orchard, *op. cit.* 2020, p. 417.

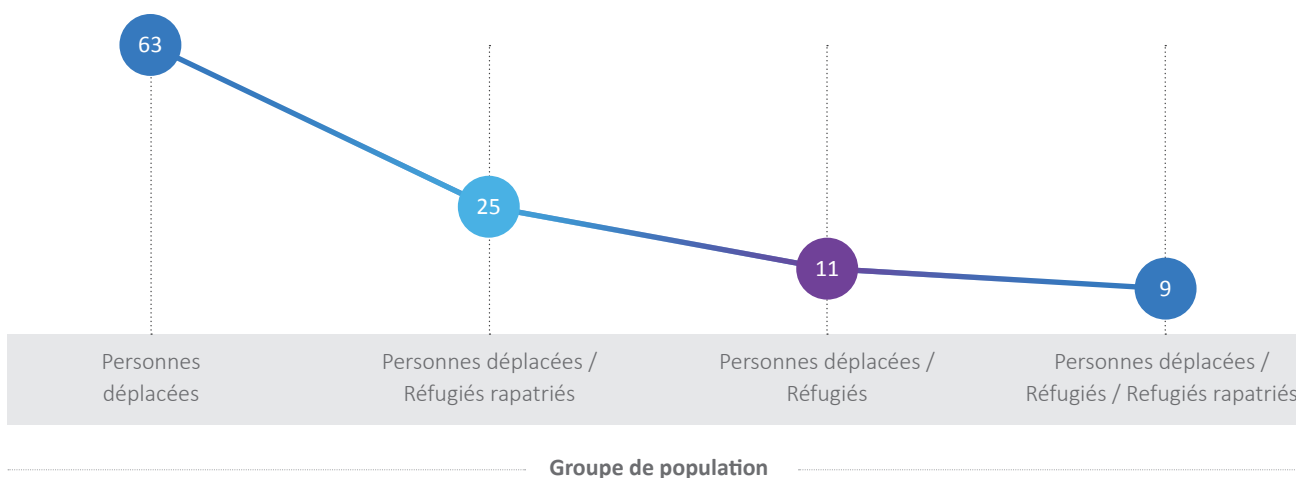
⁵⁰ - Voir par exemple : politique de 2013 relative aux personnes déplacées en Afghanistan, loi de 2020 relative aux personnes déplacées à El Salvador, loi de 2018 relative aux personnes déplacées au Niger, politique de 2021 relative aux personnes déplacées au Nigéria, politique de 2019 relative aux personnes déplacées en Somalie, stratégie de solutions durables de 2019 au Soudan du Sud et politique de 2013 relative aux personnes déplacées au Yémen.

Par groupe de population

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont-elles les seules dont les besoins et les vulnérabilités sont traités par des cadres juridiques et politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées ? Une analyse des instruments inclus dans la base de données mondiale, portant sur leur champ d'application en termes de groupes de population couverts, dépeint une réalité plus

variée : alors que la grande majorité de ces instruments (63) se concentrent exclusivement sur les personnes déplacées, 25 se concentrent sur les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés, 11 sur les personnes déplacées et les réfugiés, et enfin 9 sur les personnes déplacées, les réfugiés et les réfugiés rapatriés.

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées par groupe de population :

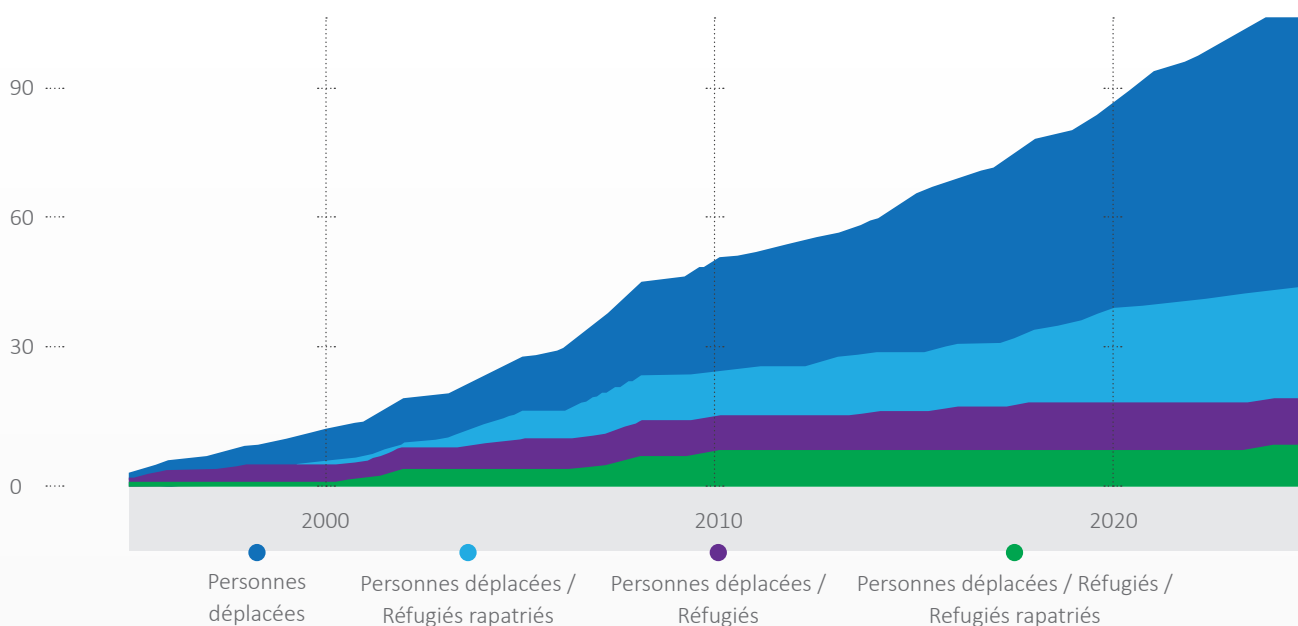


Une perspective historique montre qu'au début des années 1990 - donc avant la publication des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* en 1998, qui ont introduit la première définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays -, les premiers instruments traitant de la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières nationales traitaient en même temps de la situation des réfugiés et, dans certains cas, des réfugiés rapatriés. Ces instruments ont été adoptés principalement en Europe et les choix politiques qui les sous-tendent reflètent également les réalités complexes des pays touchés à l'époque en matière de politique et de déplacement. Après 1998, seuls quelques instruments ont traité la situation des personnes déplacées et des réfugiés dans le même document. Cette approche est devenue exceptionnelle.

D'autre part, **le nombre de lois et de politiques relatives aux personnes déplacées qui incluent également les réfugiés rapatriés dans leur champ d'application a continué à augmenter lentement au fil du temps.** Cela n'est peut-être pas très surprenant : après tout, le *Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*⁵¹ sur le déplacement interne de 2008 précisait déjà que 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 » pouvaient être qualifiés de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il est donc logique que les pays qui connaissent d'importants flux de retour de réfugiés en provenance d'autres pays, comme **l'Afghanistan, le Burundi, la République centrafricaine, le Mali et la Somalie**, établissent tout d'abord un cadre pour traiter la question de manière raisonnée, cohérente et coordonnée, et décident ensuite de n'avoir qu'un seul cadre pour traiter les questions relatives à la protection et aux solutions tant pour les personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières nationales que pour les réfugiés rapatriés, en particulier lorsqu'ils vivent dans les mêmes régions. L'importance de cette approche est également reflétée dans le *Programme d'action sur les déplacements internes* du Secrétaire général des Nations Unies, qui demande que l'action en matière de déplacement interne s'inscrive « dans le cadre d'une approche globale du déplacement qui tienne également compte des droits et des besoins des personnes qui ont fui au-delà des frontières internationales, des personnes qui sont revenues après un déplacement transfrontalier et des communautés d'accueil ».

Nombre cumulé d'instruments :

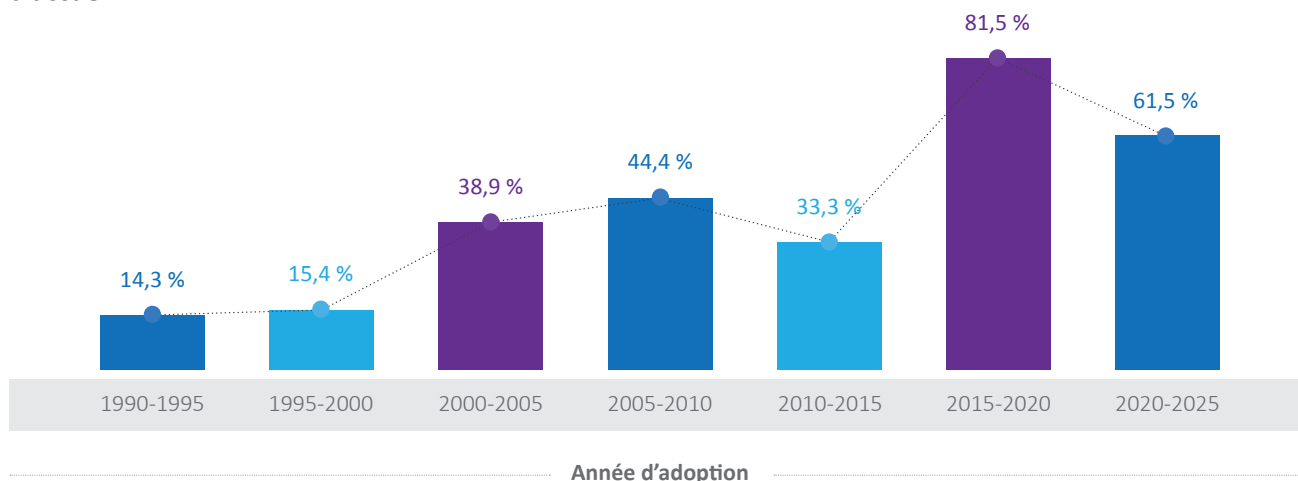


51 - Brookings-Berne, 2008.

La figure ci-dessous montre également une augmentation du nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui font explicitement référence ou prennent en compte la situation et les besoins des communautés d'accueil lorsqu'ils traitent de ceux des personnes déplacées dans un pays.

Encore une fois, cette orientation a été de plus en plus préconisée par de nombreuses parties prenantes lors des discussions sur les approches visant à traiter le déplacement interne. Elle est en outre clairement incluse dans la Convention de Kampala et dans le Cadre du CPI sur les solutions durables.

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées qui mettent l'accent sur les communautés d'accueil :



Sur cette base, un dernier point d'intérêt concerne la définition même d'une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays. Les réponses juridiques et politiques des États varient selon la manière dont ils définissent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une étude de 2020 a révélé que sur un total de 72 cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées, seuls 21 utilisent explicitement la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays incluse dans les Principes directeurs. Plus fréquemment, les définitions des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont limitées de trois manières : elles sont soit limitées aux citoyens, soit limitées à des régions ou à des périodes spécifiques, soit limitées à des causes particulières (comme analysé ci-dessus).⁵² Cependant, certains instruments ont également élargi la définition de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays donnée par les Principes directeurs afin de mieux l'adapter à la situation de déplacement qu'ils visent à traiter. Un bon exemple en est fourni par la *Politique nationale sur les réfugiés*

rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays adoptée par le gouvernement fédéral de Somalie en 2019, qui, dans son glossaire, définit les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays comme suit :

- « les personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints de quitter leur foyer d'origine ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de violences *claniques* ou d'autres formes de violence et d'insécurité généralisées, de projets de développement, 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 ;
- les *personnes ou groupes de personnes qui sont expulsés de force* de leur lieu d'habitation et qui n'ont pas accès à une solution de rechange adéquate en matière de logement ou de terres, ni à une indemnisation appropriée qui leur permettrait de rétablir leur vie de manière durable ; et

⁵² - Adeola et Orchard, *The Role of Law and Policy in Fostering Responsibility and Accountability of Governments Towards Internally Displaced Persons*, Refugee Survey Quarterly, 2020, p. 414-415. Par exemple, la politique de 2009 du Soudan concernant les personnes déplacées fait exclusivement référence aux citoyens « soudanais » ; le cadre politique adopté par le Kirghizistan en 2010 souligne qu'il s'applique aux citoyens dont les maisons ont été détruites en juin 2010 dans deux régions du pays.

- les éleveurs qui ont perdu l'accès à leur espace de vie nomade traditionnel en raison de la perte de leur bétail ou de la perte d'accès aux pâturages et aux points d'eau ou aux marchés, et qui ont donc quitté leur espace de vie habituel.

(...)

c. Les personnes relevant des catégories a et b sont considérées comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, *qu'elles séjournent dans des sites identifiés comme tels ou qu'elles vivent en zone urbaine avec des communautés non déplacées ou avec des familles d'accueil, quelles que soient la cause et la durée de leur déplacement, leur clan et leur région d'origine.* »

Le dernier point concernant la localisation des personnes déplacées est particulièrement important, car la pratique dans un certain nombre de pays a montré que les personnes déplacées vivant dans des zones urbaines ou généralement en dehors des camps peuvent ne pas être considérées par certaines autorités comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Lorsque l'on examine qui est et qui n'est pas une personne déplacée selon les dispositions spécifiques de certaines lois et politiques relatives aux personnes déplacées, une attention particulière doit être accordée aux défis qui peuvent découler de la création légale ou *de facto* d'un

« statut de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays », qui n'est pas prévu par le droit international, mais qui est établi dans certains pays. Ce point est abordé plus en détail plus loin dans le rapport, dans le chapitre sur l'Europe.

Cela relie également l'agenda des lois et des politiques relatives aux personnes déplacées plus largement à la question des données, en ce qui concerne deux aspects en particulier : premièrement, les données sur le déplacement interne qui sont souvent collectées avec l'objectif explicite ou implicite d'éclairer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des lois et des politiques ; et deuxièmement, le fait que les lois et politiques pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées incluent plus fréquemment des dispositions relatives aux données qui peuvent déterminer qui, comment et quelles données sur le déplacement interne sont collectées et dans quel but elles sont utilisées. Ces deux aspects sont importants et méritent d'être approfondis, surtout si l'on considère les ressources importantes souvent nécessaires pour produire les données et les analyses souhaitées. Il s'agit d'une question que l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques suivra également en collaboration avec des partenaires tels que le Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux apatrides (EGRISS).⁵³

Structures de gouvernance liées au déplacement interne

Comme mentionné dans l'introduction du présent rapport, l'un des éléments essentiels de toute réglementation étatique sur le déplacement interne est la mise en place de structures de gouvernance efficaces afin de garantir des réponses systématiques, coordonnées et fondées sur les droits de l'homme au déplacement interne.⁵⁴ Cela signifie qu'une loi ou une politique devrait :

- désigner un point focal pour les questions relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- identifier des responsabilités claires pour toutes les autorités concernées, à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que des dispositions de coordination efficaces ; et
- allouer des ressources adéquates.

⁵³ - Caterina et Lizcano, *The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making*, Refugee Survey Quarterly, 2020, 39, 634–646.

⁵⁴ - Voir Brookings-Berne, *op. cit.*, 2008 ; [A/70/334](#).

La variété des cadres institutionnels décrits dans les lois et politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans la base de données mondiale montre que les États ont choisi différentes approches institutionnelles pour gérer les réponses au déplacement interne et qu'il n'existe pas de solution unique.

La figure ci-dessous représente certaines des options que les États ont prises en ce qui concerne la désignation de points focaux sur les questions relatives aux personnes déplacées et reflète certains des principaux enseignements résultant de la mise en œuvre de tels cadres, tels que résumés par le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays dans un rapport consacré à ce sujet.⁵⁵

Cadres institutionnels :

UN BOUQUET D'OPTIONS :



Quel que soit le point focal, le déplacement interne est de plus en plus reconnu comme une question qui nécessite une approche pangouvernementale pour être traitée de manière adéquate et complète,⁵⁶ reconnaissant que de nombreux ministères et agences gouvernementales ont un rôle important à jouer. Un bon nombre des projets de loi sur les personnes déplacées qui étaient en cours d'élaboration / en attente d'adoption en octobre 2022 (par exemple en Éthiopie, au Honduras, au Nigéria et au Soudan du Sud) reflètent cette approche, car ils identifient les rôles d'un large éventail d'autorités et prévoient la création de comités interministériels et multipartites pour faciliter la coordination entre tous les acteurs impliqués dans la réponse. Le rôle des différents ministères a par exemple été décrit de manière utile dans la politique nationale de la Somalie concernant les personnes déplacées, dans son article 4.3.2 :

« (...) Avec le soutien du Ministère de l'intérieur, des affaires fédérales et de la réconciliation, les ministères responsables doivent notamment :

a revoir leurs lois et politiques sectorielles pour s'assurer qu'elles incluent les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées, et qu'elles répondent à leurs besoins et vulnérabilités particuliers ;

lorsque les lois et politiques ne couvrent pas ces populations, elles doivent être adaptées en conséquence ;

b revoir leur planification et leur programmation dans le cadre des lois et politiques sectorielles afin de garantir que les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés puissent avoir accès à ces programmes et en bénéficier au même titre que les autres citoyens somaliens ;

et

c intégrer les besoins spécifiques des réfugiés rapatriés, des personnes déplacées et des autres communautés touchées par le déplacement dans leurs plans, programmes et projets sectoriels. »

Lorsque les autorités compétentes donnent la priorité à ces tâches, cela peut avoir une incidence très importante sur la vie des personnes déplacées. Par exemple, au Honduras, les enseignants déplacés à l'intérieur du pays et ceux qui risquent de l'être ont plaidé pour que le Ministère de l'éducation adopte un protocole qui permettrait le transfert accéléré des enseignants qui sont personnellement en danger.⁵⁷

Dossier thématique : le rôle des collectivités locales

En 2010, la majorité des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays vivaient dans des camps. En 2020, la tendance s'était inversée, et là où le HCR était impliqué dans des situations de déplacement interne en 2019, deux personnes déplacées sur trois vivaient dans des zones urbaines ou semi-urbaines, et non dans des camps.⁵⁸ Cette évolution va de pair avec l'urbanisation mondiale, et l'on s'attend à ce que, d'ici à 2050, les villes abritent jusqu'à 68 % de la population mondiale.⁵⁹ Les collectivités locales ont souvent une connaissance approfondie des problèmes auxquels les personnes déplacées sont confrontées en raison de leur proximité avec les populations qu'elles servent. La façon dont elles s'engagent dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques sur le déplacement interne a donc une incidence cruciale sur l'inclusion sociale et économique des personnes déplacées,⁶⁰ ce qui souligne l'importance des approches pangouvernementales incluant les autorités compétentes à tous les niveaux.

56 - Voir par exemple GP20, Compilation nationale des bonnes pratiques, 2020 ; Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes, *Éclairages sur les déplacements internes : Une vision pour l'avenir* et le *Programme d'action* qui lui fait suite.

57 - HCR, *Impact de la violence dans 220 centres éducatifs à Tegucigalpa*, 2018.

58 - HCR, *Tendances mondiales 2019*, p. 33.

59 - Nations Unies, *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN*, 18 mai 2018.

60 - Voir *A/HRC/19/54*, 2011.

Les collectivités locales sont des institutions qui ont autorité sur une zone infranationale.⁶¹ Elles ont des compositions différentes et peuvent comprendre un gouverneur, un conseil local de représentants, ainsi que des unités techniques et administratives. Elles comprennent généralement des institutions publiques à différents niveaux territoriaux, avec des obligations, des responsabilités et des pouvoirs différents. Elles peuvent avoir des structures budgétaires différentes. En outre, elles peuvent être gérées par un mélange de représentants élus, de personnes nommées par le pouvoir politique et d'agents publics sélectionnés sur la base de divers processus électoraux. Par conséquent, même si elles font partie de l'État, les collectivités locales comprennent des organisations institutionnelles et politiques distinctes qui ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement national.

Les collectivités locales dans les politiques et lois nationales sur le déplacement interne

La mise en œuvre des lois et politiques nationales relatives aux personnes déplacées se fait au niveau local. Les collectivités locales facilitent la délivrance de documents et donnent accès à l'assistance et aux services locaux. Le mandat des collectivités locales est souvent défini par la législation ; l'autorité sur l'éducation, la santé publique, la terre, l'assainissement et la gestion de l'eau, entre autres services locaux, leur est généralement déléguée. Par conséquent, la coordination avec les entités nationales et les collectivités locales est nécessaire lorsque des politiques et des lois sur le déplacement interne sont promulguées.



© Secretaría de Migrantes, Gobierno de Michoacán

Il est essentiel d'être clair sur le rôle et les responsabilités des collectivités locales dans les instruments nationaux sur le déplacement interne. Leurs fonctions doivent être conformes à leurs mandats, capacités et ressources réels, ainsi qu'à d'autres facteurs juridiques, institutionnels ou politiques tels que le niveau de décentralisation réel, l'autonomie politique et les contextes socio-économiques locaux. Cela peut également contribuer à prévenir et à éviter les différences de réponses entre les collectivités locales, ainsi que les potentielles tensions entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux lorsque les collectivités locales disposent d'un certain degré d'autonomie politique.⁶²

De bonnes pratiques existent déjà dans ce domaine. Par exemple, la *loi sur la prévention, la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux communautés touchées*, adoptée par le gouvernement du **Kenya** en 2012, prévoit la création d'un comité consultatif national de coordination et de sous-comités au niveau des comtés [article 5, paragraphe 1, point b], et dispose que les gouvernements des comtés sont responsables de la mise en œuvre administrative de la loi, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et de leurs pouvoirs. La loi de l'**Ukraine** « *sur la garantie des droits et libertés des citoyens et le régime juridique sur le territoire temporairement occupé de l'Ukraine* » (2014) expose clairement dans son article 11 les pouvoirs des organes exécutifs et des collectivités locales sur la garantie des droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur du pays. En **Colombie**, les obligations des autorités locales sont décrites dans des lois⁶³ et des normes élaborées pour compléter la loi sur les personnes déplacées, et la Cour constitutionnelle veille au respect de ces normes par les autorités locales.⁶⁴ Avec l'adoption de la loi de 2011 sur les victimes, le rôle des collectivités locales a été exprimé dans le cadre du principe de « co-responsabilité »⁶⁵ et avec une stratégie spécifique.⁶⁶ Entre autres mesures, cette loi prévoit l'intégration des programmes et de l'assistance aux victimes dans les plans de développement locaux, la délégation des compétences des entités nationales aux entités infranationales, ainsi qu'un système de transfert des ressources financières entre elles.

L'attribution de responsabilités claires, l'harmonisation et la coordination entre les différents niveaux des systèmes de protection et d'assistance aux personnes déplacées sont particulièrement importantes pour les États fédéraux. La *Politique nationale sur les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays* adoptée par le gouvernement fédéral de **Somalie** en 2019, par exemple, reconnaît les rôles des États membres fédérés et de l'administration régionale de Benadir en particulier dans les processus de réponse d'urgence, de réinstallation et de solution, demandant ainsi à toutes les institutions de collaborer étroitement avec le ministère de tutelle chargé des personnes déplacées et des rapatriés dans ces zones. La politique nationale confirme l'autorité des stratégies et des plans d'action existants des entités infranationales des États membres fédérés et de l'administration régionale de Benadir concernant les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Les politiques concurrentes entre les niveaux peuvent ainsi être évitées. Dans le même ordre d'idées, la *Politique nationale sur les personnes déplacées de la République fédérale du Nigéria* de 2021 utilise l'expression « *en conjonction avec les agences pertinentes des États et des collectivités locales* » lorsqu'elle fait référence aux responsabilités des ministères fédéraux envers les personnes déplacées. La politique énonce également que le ministère fédéral de tutelle chargé des personnes déplacées a la responsabilité de : mobiliser les autorités compétentes au niveau fédéral, des États et des collectivités locales pour qu'elles remplissent leurs rôles et responsabilités concernant les

62 - Vidal, Atehortúa et Salcedo, *Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali*, 2013, Brookings Institution – LSE Project on Internal Displacement.

63 - Voir par exemple la loi n° 1190 de 2008.

64 - Outre les sanctions disciplinaires, d'autres mécanismes de contrôle et de suivi existent. Ils incitent les fonctionnaires à s'acquitter de leurs responsabilités légales, comme la délivrance d'un certificat attestant du respect des obligations des collectivités territoriales et des autres entités du système.

65 - Voir les articles 26, 161 et 172 de la loi sur les victimes et le décret n° 4800 de 2011.

66 - Voir le décret n° 2460 de 2015 qui établit la « *estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno* ».

questions relatives aux personnes déplacées ; organiser et entretenir des relations avec les autorités nationales compétentes ; fournir des conseils appropriés et un soutien en matière de capacités si nécessaire ; et veiller à ce que l'intégration des approches visant à protéger et à aider les personnes déplacées et les communautés d'accueil soit intégrée dans les politiques et pratiques des autorités locales compétentes. La politique met également l'accent sur le rôle du ministère de tutelle dans la liaison avec les collectivités locales et le gouvernement national afin de promulguer des lois pertinentes sur la protection et l'assistance des personnes déplacées, conformément à leurs compétences législatives respectives en vertu de la Constitution nigériane.

Les autorités locales peuvent et doivent contribuer à orienter le contenu des lois et des politiques, afin qu'elles répondent aux besoins réels des personnes déplacées dans leurs communautés.⁶⁷ **Il est essentiel que les collectivités locales participent à l'élaboration des instruments juridiques et politiques nationaux sur le déplacement interne.** Les autorités nationales doivent mener des processus inclusifs en veillant à la participation adéquate de leurs homologues locaux, comme l'a fait l'**État mexicain de Michoacán** plus tôt cette année. Des représentants des principales municipalités touchées par le déplacement interne ont été impliqués tout au long du processus d'élaboration de la loi sur les personnes déplacées en 2022. Une session de consultation dédiée pour éclairer le projet de loi et mieux explorer le rôle des municipalités dans la protection des personnes déplacées a également été organisée en août 2022.

L'accès à des ressources financières adéquates constitue l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontées les collectivités locales.⁶⁸ Cependant, il existe des exemples où les gouvernements nationaux et locaux surmontent ces problèmes. Pour mieux soutenir les collectivités locales, par exemple, en 2017, le gouvernement de l'**Ukraine** a adopté l'ordonnance n° 769, prévoyant des subventions de l'État aux budgets locaux pour réparer et construire des équipements sociaux et des logements détruits lors du conflit.⁶⁹ Les collectivités locales du Somaliland et du Puntland, appuyées par le Ministère d'État de l'intérieur et d'autres ministères de tutelle clés, ont fourni des services sociaux clés aux personnes déplacées en mettant en œuvre les *modèles de développement social*. Il s'agit de subventions budgétaires intergouvernementales de cofinancement entre les ministères d'État, les collectivités locales et le programme conjoint sur la gouvernance locale. Les lois des collectivités locales du Somaliland (loi n° 23) et du Puntland (loi n° 7) donnent accès à des fonds pour les infrastructures de santé, d'éducation et d'eau, d'hygiène et d'assainissement, le paiement des salaires des personnes qui nettoient et gardent ces installations, les factures de services publics, le complément des salaires des enseignants et les infrastructures d'eau. Un mémorandum d'accord entre les partenaires de soutien, le Ministère de l'intérieur, les ministères de tutelle et les collectivités locales de modèles de développement social clarifie les rôles et les responsabilités, créant ainsi une obligation de rendre compte des transferts, y compris des contributions des budgets locaux et de l'État.

Les collectivités locales sont diverses par leur taille, leur développement économique, leurs capacités et entretiennent différents types de relations avec les gouvernements nationaux. Il est important de prendre en compte les compétences spécifiques des collectivités locales ainsi que l'accès au financement dans le cadre des programmes bénéficiant aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En outre, l'approche doit être flexible dans le temps. Il s'agit par exemple de tirer les enseignements des difficultés de mise en œuvre dans une région avant de les transposer à l'échelle régionale ou d'en faire profiter d'autres villes et municipalités.

67 - Les parlementaires en tant que dirigeants politiques de circonscriptions spécifiques sont également importants à cet égard. Voir *Union interparlementaire et HCR, Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : responsabilité et action - Guide à l'usage des parlementaires n° 20*, 2013.

68 - Voir par exemple Kamungi, *Municipalities and IDPs Outside of Camps: the case of Kenya's 'integrated' displaced persons*, 2013, Brookings Institution – LSE Project on Internal Displacement.

69 - Voir la *communication* de l'Ukraine en 2020 au Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur le déplacement interne.

Aux Philippines, trois des villes les plus vulnérables de la métropole de Manille, Navotas, Pateros et Quezon, ont mis en œuvre un projet visant à renforcer la préparation communautaire, notamment l'évacuation et la gestion des camps dans les barangays ou les sous-districts urbains vulnérables en cas de séisme majeur ou d'inondation. Cette démarche s'est appuyée sur la *loi nationale sur la réduction des risques de catastrophe et sur les directives nationales*⁷⁰ ; par la suite, les leçons tirées du projet pilote ont été institutionnalisées par des initiatives gouvernementales au niveau des barangays.⁷¹

Instruments des collectivités locales sur le déplacement interne

Les collectivités locales disposent d'instruments spécifiques pour compléter les lois et les politiques des gouvernements nationaux. Alors que le déplacement est souvent présenté comme un phénomène imprévisible ou temporaire, les collectivités locales ont intérêt à mettre en place des processus de planification stratégique réguliers. Les collectivités locales peuvent intégrer la réponse aux personnes déplacées dans les plans de développement locaux, élaborer des stratégies de solutions durables au niveau local, et établir de nouvelles lois et politiques locales ou modifier celles qui existent déjà pour permettre aux personnes déplacées de faire valoir leurs droits.

En septembre 2022, dix pour cent du nombre total d'instruments inclus dans la base de données mondiale sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne avaient été adoptés au niveau infranational.

Nombre de ces instruments sont des stratégies et des plans d'action qui ont été élaborés et adoptés pour faciliter la mise en œuvre de cadres nationaux globaux au niveau local, comme le souligne par exemple le chapitre régional sur l'Europe. Cependant, il est intéressant de voir que **dans un certain nombre de pays, les réponses juridiques, politiques et institutionnelles au déplacement interne ont en fait été initiées au niveau infranational en l'absence de cadres nationaux globaux**, notamment comme un moyen de promouvoir et de défendre leur établissement.

Les exemples importants de cette tendance sont : **le Mexique**, où quatre lois sur le déplacement interne ont déjà été adoptées au niveau des États et trois autres sont en cours d'élaboration, tandis que le projet de loi nationale sur les personnes déplacées est en attente d'adoption depuis 2019 ; **la Somalie** où l'adoption d'une politique nationale sur le déplacement interne a été précédée par l'élaboration de politiques sur le déplacement interne au Puntland et au Somaliland ; de même **aux Philippines**, parallèlement aux efforts en cours pour promouvoir l'adoption tant attendue d'un projet de loi national sur les personnes déplacées, des progrès ont été réalisés sur un projet de loi sur les personnes déplacées au niveau infranational dans la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane. Il est intéressant de noter que certaines municipalités ont également étudié la possibilité d'adopter des ordonnances sur les personnes déplacées à leur niveau afin d'assurer une réponse mieux coordonnée et plus efficace. Au **Honduras**, la municipalité de San Pedro Sula a créé un comité technique sur le déplacement interne. En 2018, ce comité a créé un système municipal de réponse garantissant que chaque institution impliquée (comme celles responsables de la santé, du développement social, des enfants et des adolescents, etc.) inclut désormais des mesures portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leurs politiques et programmes respectifs.⁷²

70 - Voir Département de l'intérieur et des collectivités locales, *Guidelines for Local Government Units on the Strengthening of Evacuation Systems Using the Local Disaster Risk Reduction and Management Fund (LDRRMF)*, circulaire mémorandum n° 122, série de 2018.

71 - Pour plus d'informations, veuillez consulter : Groupe mondial de la protection (2020), « Philippines : Community Participation in Evacuation Planning in Metropolitan Manila », GP20, exemples de pays.

72 - Voir Nations Unies, *Éclairages sur les déplacements internes : Une vision pour l'avenir - Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur le déplacement interne*, 2021, p. 33.

La collecte de données locales est un autre instrument crucial pour identifier les priorités et les budgets des autorités locales afin d'améliorer la qualité de la réponse au déplacement interne. En **Somalie**, deux exercices de profilage collaboratif ont été menés avec le soutien du Service commun de profilage des personnes déplacées (Joint IDP Profiling Service - JIPS) et de REACH à Mogadiscio et Hargeisa, afin de mieux comprendre la situation du déplacement et d'éclairer la planification des politiques et programmes de solutions durables.⁷³

Les résultats du profilage ont permis la création d'un groupe de travail à Mogadiscio, dirigé par le maire, chargé d'élaborer la *Stratégie de solutions durables de l'administration régionale du Benadir pour 2020-2024*, conformément à l'engagement du maire de mettre fin aux déplacements d'ici à 2024. Des études similaires ont également été menées à Baidoa et à Bosasso. En accord avec le *Plan de développement national et la Stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement iraquien, les Plans de réponse provinciaux (2018-2022)*, mis en place dans les gouvernorats d'Anbar, de Diyala, de Kirkouk, de Ninive et de Salah ad-Din through par le biais d'approches participatives multipartites mettent en évidence le profil social et économique des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que les principaux défis par secteur et selon des profils de population.⁷⁴

Enfin, les gouvernements locaux peuvent également interagir et créer des réseaux de collectivités locales sur le déplacement interne. Dans sa résolution n° 448 de 2019, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du **Conseil de l'Europe** a recommandé la mise en place d'un réseau paneuropéen de pouvoirs locaux et/ou régionaux afin de faire face aux déplacements prolongés. La collaboration entre les collectivités locales peut favoriser l'échange d'informations et d'expériences, ainsi que la création d'une coalition pour faire entendre leur voix auprès des autorités supérieures, y compris pour demander des financements.⁷⁵ En Colombie, Bogota et Cali ont essayé de s'allier avec les municipalités d'origine des déplacés pour faciliter et soutenir leur retour, bien que ces efforts aient été remis en cause par des problèmes de sécurité.⁷⁶ Néanmoins, les dirigeants politiques des collectivités locales ont un rôle crucial à jouer pour rallier les résidents de leur juridiction à la solidarité avec les personnes déplacées afin de trouver une solution efficace au déplacement interne à court et à long terme.

Instrument tenant compte des personnes déplacées dans leur propre pays

Comme mentionné dans l'introduction de ce rapport, le déplacement interne est une question transversale qui concerne de nombreux domaines politiques différents. **Si les lois et les politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées peuvent être nécessaires pour fournir un cadre général et cohérent à la réponse des gouvernements en matière de déplacement interne,**

l'intégration de la question dans d'autres cadres juridiques et politiques peut également être nécessaire pour répondre aux besoins et vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées, soutenir des solutions durables pour elles et prévenir les conditions menant à un nouveau déplacement ou à une reprise du déplacement, dans la mesure du possible.

73 - Voir GP20, *Somalia: Data and Analysis to Inform Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions*, 2020 ; JIPS, *Profile at a Glance: Somalia, Mogadishu*, 2016.

74 - Voir : <https://new.ladp-iraq.eu/prp>

75 - Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 2019, *op. cit.*

76 - Vidal, Atehortúa et Salcedo, 2013, *op. cit.*

Lorsque des cadres juridiques ou politiques sur le déplacement interne existent, il est crucial de garantir la cohérence et la coopération entre les différents cadres au niveau normatif, institutionnel et opérationnel.

Plus de la moitié des instruments⁷⁷ inclus dans la base de données mondiale sont des lois, des politiques, des stratégies, des plans d'action et d'autres types de documents liés à des domaines politiques tels que l'éducation, la santé, la gestion des terres, la planification du développement, les droits politiques ou la documentation, qui contiennent tous des dispositions spécifiques ou des références à la situation des personnes déplacées (à des degrés divers). La liste n'est toutefois pas exhaustive, ce qui fait que le nombre total d'instruments tenant compte des personnes déplacées doit être considéré comme sous-estimé (voir la méthodologie du rapport). Certains d'entre eux donnent la priorité à l'accès aux services aux personnes déplacées en fonction de leurs besoins et de leurs vulnérabilités

spécifiques ; d'autres visent à supprimer les obstacles politiques ou administratifs potentiels à la capacité des personnes déplacées à jouir de leurs droits ou visent à créer des mécanismes ou des mesures spécifiques pour faire face à certaines des pertes associées au déplacement.

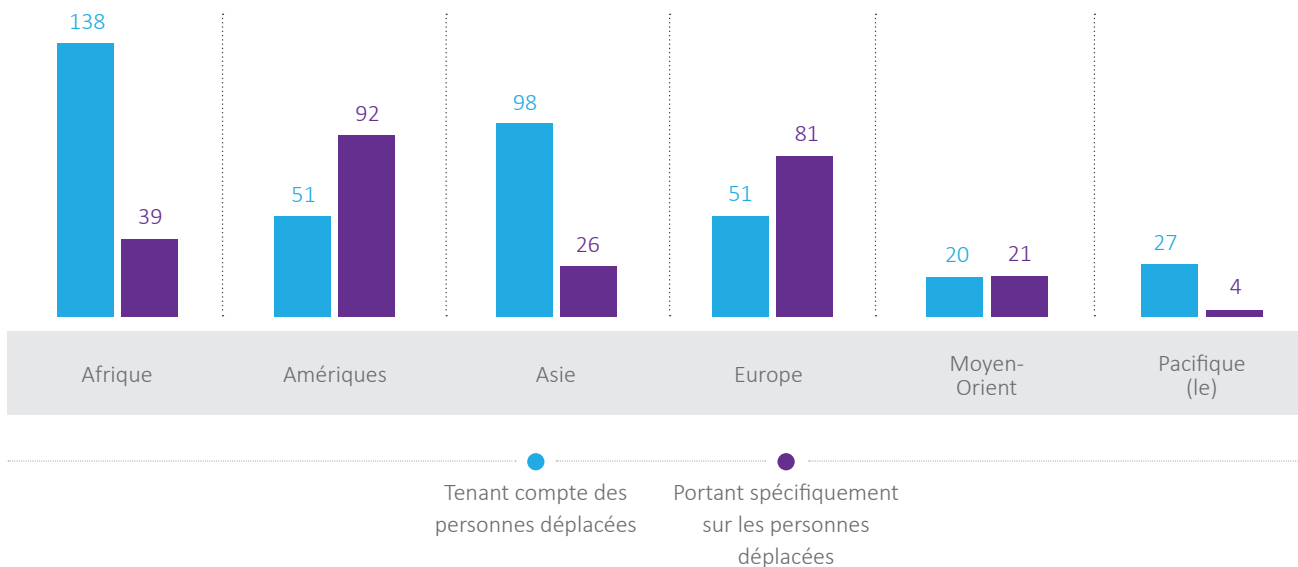
Lorsque l'on examine la répartition régionale des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées et des instruments tenant compte des personnes déplacées, il est intéressant de noter que : l'Afrique est la région qui a le plus grand nombre d'instruments tenant compte des personnes déplacées ; les Amériques ont le plus grand nombre d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées (92), suivies par l'Europe (81) ; les régions du Moyen-Orient et du Pacifique ont le plus petit nombre d'instruments relatifs aux personnes déplacées (à la fois inclusifs et spécifiques).

77 - 386 instruments sur un total de 648.

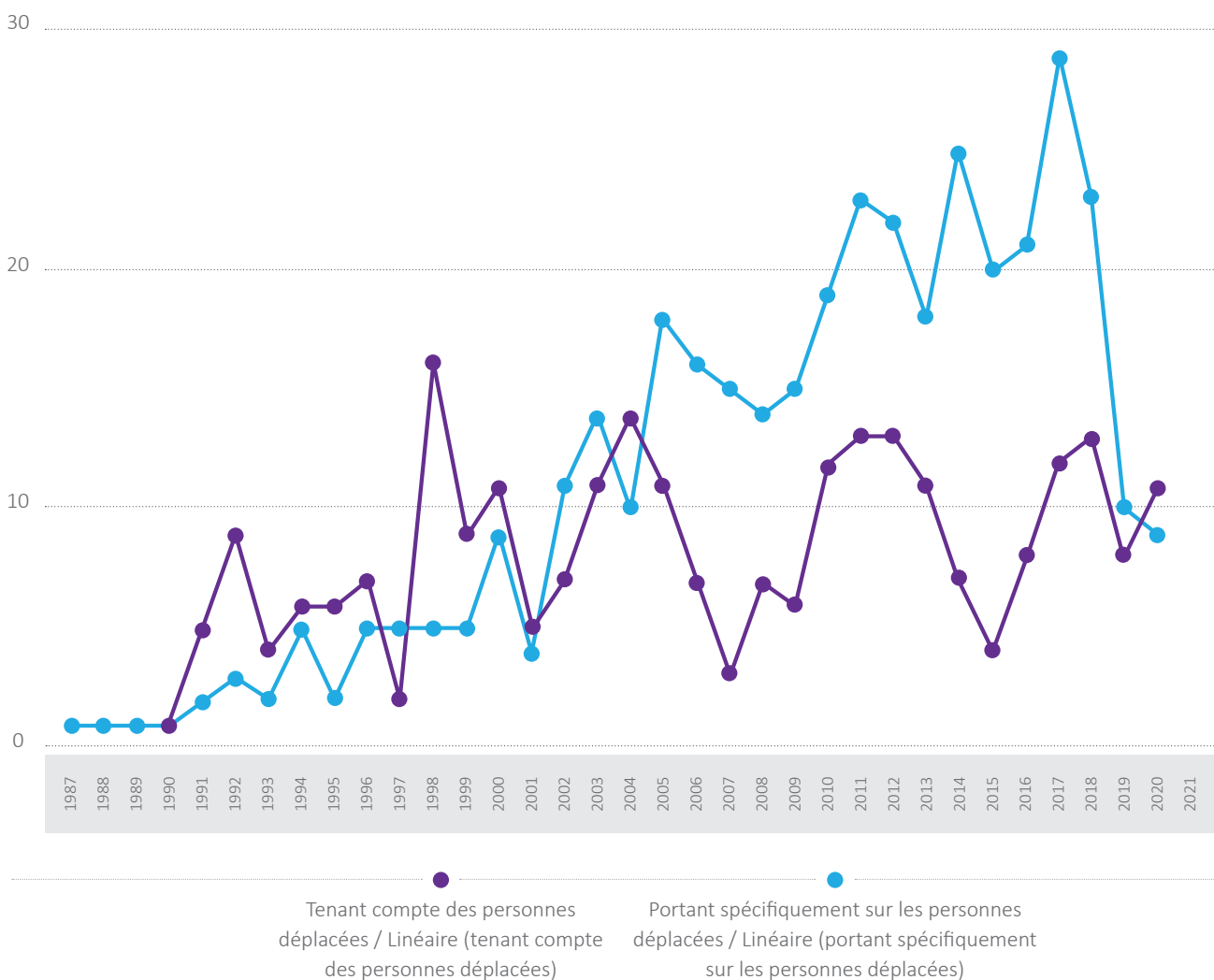


© HCR/République démocratique du Congo

Nombre d'instruments par région et par contenu :



Tendances des instruments tenant compte des personnes déplacées et portant spécifiquement sur les personnes déplacées, 1991-2021 :



L'adoption d'instruments tenant compte des personnes déplacées n'a cessé de croître au cours des deux dernières décennies, conformément aux normes juridiques internationales et régionales, aux recommandations et aux exemples de bonnes pratiques dans divers secteurs. Deux tendances ont gagné en importance ces dernières années : **l'inclusion du déplacement interne dans les plans de développement nationaux (et locaux), et l'inclusion du déplacement interne dans les instruments liés aux catastrophes et aux changements climatiques**, traités en détail dans la section 3 du présent rapport.

Les plans nationaux de développement (PND) établissent les priorités de développement globales d'un pays et l'orientation stratégique connexe en réponse aux besoins, défis et opportunités nationaux identifiés. Les PND proposent un plan global et des stratégies de mise en œuvre pour l'allocation des ressources dans le temps et dans les différents secteurs et, en tant que tels, ils contribuent à guider les décisions des autorités et à favoriser la prévisibilité. Ces plans sont souvent complétés par des plans de développement locaux, qui traduisent les objectifs stratégiques nationaux en objectifs locaux, en identifiant les moyens nécessaires pour les atteindre. Les PND sont de plus en plus considérés comme un outil extrêmement précieux pour la réponse d'un gouvernement au déplacement interne, étant donné que le déplacement interne (particulièrement lorsqu'il est prolongé) représente un défi complexe en matière de développement, qui peut entraver le développement durable de régions entières ou inverser les gains en termes de développement.⁷⁸

Les PND peuvent donc contribuer à combler le fossé entre l'action humanitaire et l'action de développement en matière de déplacement interne. Ces dernières années, un nombre croissant de pays ont inclus dans leurs PND des références à la situation des personnes déplacées et/ou, dans certains cas, des solutions durables pour ces personnes,⁷⁹ bien que le contenu de ces dispositions varie selon l'instrument.⁸⁰ **Même dans les pays où il existe des lois et des politiques générales sur le déplacement interne, les instruments de planification du développement (y compris ceux qui vont au-delà des PND, comme les stratégies de réduction de la pauvreté) peuvent les compléter efficacement en garantissant les dimensions multisectorielles et à long terme de la réponse.**⁸¹

Enfin, il convient de noter que parmi les instruments incluant les personnes déplacées dans la base de données mondiale figurent également certains codes pénaux, ceux qui considèrent certains actes de déplacement arbitraire comme un crime. En vertu du droit international, les États ont l'obligation de prévenir et d'interdire les déplacements arbitraires. Cette obligation implique, entre autres, la criminalisation des actes de déplacement arbitraire qui constituent des crimes internationaux. En outre, les États peuvent s'acquitter de leurs obligations internationales en matière de prévention du déplacement arbitraire en créant des infractions pénales pour les cas de déplacement arbitraire qui ne constituent pas des crimes internationaux, mais qui sont néanmoins interdits par le droit international. Il est intéressant de noter que le nombre de pays qui considèrent certaines formes de déplacement arbitraire comme des crimes ordinaires dans leur législation nationale est en augmentation.⁸²

⁷⁸ - Voir le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (en particulier son objectif de « ne laisser personne de côté », y compris les personnes déplacées), et le rapport final du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur le déplacement interne.

⁷⁹ - Voir par exemple la Colombie, l'Iraq, les Philippines, la Somalie, le Soudan du Sud et le Yémen.

⁸⁰ - Pour plus d'informations, voir Weerasinghe, op. cit., 2021, HCR/OIM.

⁸¹ - Voir par exemple la *Stratégie nationale de réduction de la pauvreté de l'Iraq (2018-2022)* ou *Azerbaïdjan 2030 : priorités nationales pour le développement socio-économique*.

⁸² - Pour en savoir plus, voir HCR-TTLP, *Criminaliser le déplacement arbitraire en droit et en pratique*, mars 2022.

Un apatride est une personne qui n'est reconnue comme ressortissant d'aucun État. Le fait d'être déplacé, que ce soit au-delà des frontières ou à l'intérieur d'un pays, n'affecte pas automatiquement le statut de nationalité d'une personne ; la plupart des personnes déplacées restent des ressortissants de leur pays. Cependant, dans certains cas, il peut y avoir un lien étroit entre l'apatridie et le déplacement interne. Le déplacement interne peut conduire à l'apatridie lorsque des frontières territoriales ont été redessinées après le déplacement. Il peut également entraîner des risques d'apatridie en cas de manque d'accès à l'enregistrement des naissances ou lorsque les documents d'identité qui fournissent la preuve de la nationalité sont perdus ou détruits. Ce risque est particulièrement élevé pour les groupes minoritaires. En même temps, l'apatridie peut aussi être un facteur contribuant au déplacement interne, comme dans les cas de privation arbitraire de la nationalité ou de discrimination à l'encontre de communautés spécifiques.

Pour prévenir les risques d'apatridie dans les situations de déplacement, les États doivent faire tout leur possible pour garantir un accès continu à l'état civil, y compris à l'enregistrement des naissances, et pour s'attaquer aux obstacles juridiques et pratiques à l'accès à l'état civil. Les parents déplacés sont souvent touchés de manière disproportionnée par ces obstacles qui peuvent inclure l'obligation légale d'enregistrer la naissance d'un enfant sur le lieu de résidence du ou des parents ou sur le lieu de la naissance, le paiement de frais ou la lourdeur des procédures. Les obstacles doivent être levés pour que les enfants des personnes déplacées ne soient pas confrontés à des risques d'apatridie. Les gouvernements devraient également veiller à ce que les apatrides qui résident habituellement dans le pays et qui ont été déplacés soient protégés de l'expulsion et soient autorisés à exercer et à jouir de leurs droits dans les zones de déplacement. Les efforts pour accorder ou confirmer la nationalité des personnes dont le statut de nationalité est contesté ou douteux doivent être soutenus.

En collaboration avec les membres concernés du Groupe de la protection, le HCR apporte son soutien aux gouvernements dans la délivrance de documents d'état civil aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et dans les réformes juridiques pertinentes pour prévenir les risques d'apatridie. Un exemple de bonne pratique, la loi du **Niger** sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays contient une disposition sur l'accès des personnes déplacées à l'enregistrement de l'état civil. En outre, la loi sur l'état civil du pays adoptée en 2019 prévoit que les centres d'enregistrement de l'état civil doivent être situés plus près des populations ; en cas de déplacement massif, des centres d'enregistrement de l'état civil peuvent être créés dans les lieux accueillant les personnes déplacées et gérés par des représentants des personnes déplacées ; et il existe un délai prolongé de six mois pour l'enregistrement de l'état civil dans les situations d'urgence.

SECTION 2 :

TENDANCES RÉGIONALES



© HCR/Soudan du Sud

Afrique

Contexte :

Le déplacement interne en Afrique est le résultat de causes multiples et souvent entremêlées, notamment les conflits, différentes formes de violence généralisée (liées entre autres à des facteurs intercommunautaires, ethniques, politiques), les violations des droits de l'homme, les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques. Plus des trois quarts de tous les nouveaux déplacements internes en 2021 se sont produits en Afrique subsaharienne.⁸³ Les chiffres les plus importants ont été observés dans la région de l'Est et de la Corne de l'Afrique et dans la Région des Grands Lacs, avec près de 4,1 millions de déplacements enregistrés en Éthiopie, en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud. La crise du Tigré, qui a éclaté fin 2020, a entraîné le déplacement d'au moins 2,5 millions de personnes en 2021. Dans la région de l'Afrique occidentale et centrale, on a enregistré 1,6 million de nouveaux déplacements internes, principalement dus à l'escalade des conflits au Burkina Faso, au Nigéria et en République centrafricaine. En Afrique australe, 1,5 million de personnes ont été nouvellement déplacées en République démocratique du Congo (RDC) et 76 900 au Mozambique. Les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques, notamment la sécheresse et les températures extrêmes, entraînent également des déplacements et frappent souvent des régions déjà touchées par des conflits et des violences. L'éruption du Mont Nyiragongo en RDC en mai 2021 a provoqué le plus grand nombre de déplacements liés à une catastrophe dans la région l'année dernière.⁸⁴

Un outil unique et juridiquement contraignant sur le déplacement interne : la Convention de Kampala

Décembre 2022 marquera le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la **Convention de l'Union**

africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (également connue sous le nom de « Convention de Kampala »), le premier traité continental juridiquement contraignant pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées, adopté par le Sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA) le 23 octobre 2009 à Kampala, en Ouganda. La Convention de Kampala est un instrument normatif qui a été conçu pour englober tous les aspects du déplacement interne, sur la base d'un cadre combinant droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire. Elle complète le système africain des droits de l'homme, fondé sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et ses principaux mécanismes de contrôle - la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples,⁸⁵ y compris son rapporteur spécial de l'UA sur les droits des migrants, des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées.

En définissant les obligations des États parties, la Convention de Kampala complète les Principes directeurs : alors que ces derniers se concentrent sur les droits des personnes déplacées, la première est conçue comme un outil plus pratique pour les porteurs de devoirs. **La Convention de Kampala vise à générer des capacités fonctionnelles et traduit en obligations concrètes un grand nombre des repères du Cadre de 2005 sur la responsabilité nationale.**⁸⁶ En particulier, l'article 3, paragraphe 2, demande aux États parties qu'ils :

- incorporent les obligations de la Convention dans leur droit interne, par la promulgation ou l'amendement de la législation pertinente ;
- désignent une autorité ou un organe qui serait chargé de la coordination de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées ;

⁸³ - HCR, *Rapport sur les tendances mondiales 2021*, p. 24.

⁸⁴ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 35.

⁸⁵ - En mai 2017, la Cour africaine a par exemple rendu un jugement historique concernant l'affaire n° 006/2012 contre la République du Kenya au sujet des expulsions persistantes de la communauté Ogiek du complexe forestier de Mau.

⁸⁶ - Brookings-Berne, *Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : CADRE NORMATIF PRÉCISANT LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS*, avril 2005.

- adoptent toutes autres mesures, politiques et stratégies nationales et locales appropriées relatives au déplacement interne, en tenant compte des besoins des communautés d'accueil ; et enfin, allouent les ressources nécessaires aux efforts de l'État dans ce domaine.

La Convention est largement considérée comme une avancée majeure dans la mise en place d'un cadre réglementaire juridiquement contraignant pour la protection des personnes déplacées. Cela est dû en partie au rôle qu'elle attribue à toutes les parties prenantes - les États mais aussi d'autres groupes et entités impliqués dans le déplacement interne ou affectés par celui-ci (acteurs non étatiques, organisations humanitaires, etc.). Cependant, le tout premier traité juridiquement contraignant sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées a été établi dans la sous-région de l'Afrique de l'Est et du Centre, lorsque les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL)⁸⁷ ont adopté à Nairobi le *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs* en 2006.⁸⁸ Le Pacte comprend 10 protocoles, qui sont juridiquement contraignants pour tous les États membres de la CIRGL, dont deux sont particulièrement pertinents pour les situations de déplacement interne : le *Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* et le *Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour*.

Le Protocole de 2006 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a ouvert la voie à l'élaboration de la Convention de Kampala de l'Union africaine de 2009, qui exige déjà des États membres qu'ils intègrent les Principes directeurs dans leur législation nationale et les oblige à désigner un point focal ou un mécanisme spécifique pour s'occuper

des personnes déplacées (article 6), tout en adoptant une approche pangouvernementale axée sur les solutions durables. Le Protocole de la CIRGL est le fondement de la convention de Kampala, et les deux se rejoignent à bien des égards ; par exemple, les Principes directeurs sont annexés au Protocole, tandis que la Convention les intègre ; on a même estimé à l'époque que si les tentatives de faire passer la Convention de Kampala échouaient, le Protocole sur les personnes déplacées aurait pu être adopté au niveau de l'UA à la place.⁸⁹

En octobre 2022, **33 des 55 États membres de l'UA étaient parties à la Convention de Kampala.**⁹⁰ **Le fait de devenir un État partie au niveau international ne représente qu'une première étape vers la mise en œuvre complète de la Convention. Une action en vue de son incorporation dans le droit national devrait suivre rapidement afin de permettre à tout son potentiel de se réaliser.** Le premier pays à avoir achevé la domestication de la Convention de Kampala a été le **Niger**, avec l'adoption de sa loi sur le déplacement interne en 2018.⁹¹ Cependant, plusieurs autres États menaient de tels processus en octobre 2022, notamment **le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali, le Nigéria, la République du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud et le Tchad.**

L'article 14 de la Convention de Kampala établit une Conférence des États parties pour suivre et examiner la mise en œuvre des objectifs de la Convention. La première Conférence des États parties a eu lieu au Zimbabwe en 2017. À cette occasion, les États parties ont adopté le *Plan d'action de Harare pour la mise en œuvre de la Convention de Kampala (2017-2022)*. Pour soutenir les efforts de transposition des États, l'Union africaine a adopté sa *loi type sur le déplacement interne* en 2018,⁹² qui doit servir de document de référence aux rédacteurs de cadres juridiques et politiques pertinents.

⁸⁷ - Les États membres de la CIRGL sont : la République d'Angola, la République du Burundi, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, la République du Kenya, la République d'Ouganda, la République du Rwanda, la République du Soudan, la République du Soudan du Sud, la République-Unie de Tanzanie et la République de Zambie.

⁸⁸ - Le Pacte et ses Protocoles sont entrés en vigueur en juin 2008.

⁸⁹ - Entretien d'informateur clé avec le Dr Chaloka Beyani, 23 juin 2022.

⁹⁰ - Voir [Liste de ratification du statut](#).

⁹¹ - Voir la *loi relative à la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes au Niger*.

⁹² - Disponible sur Internet à l'adresse : <https://www.refworld.org/docid/5afc3a494.html>.



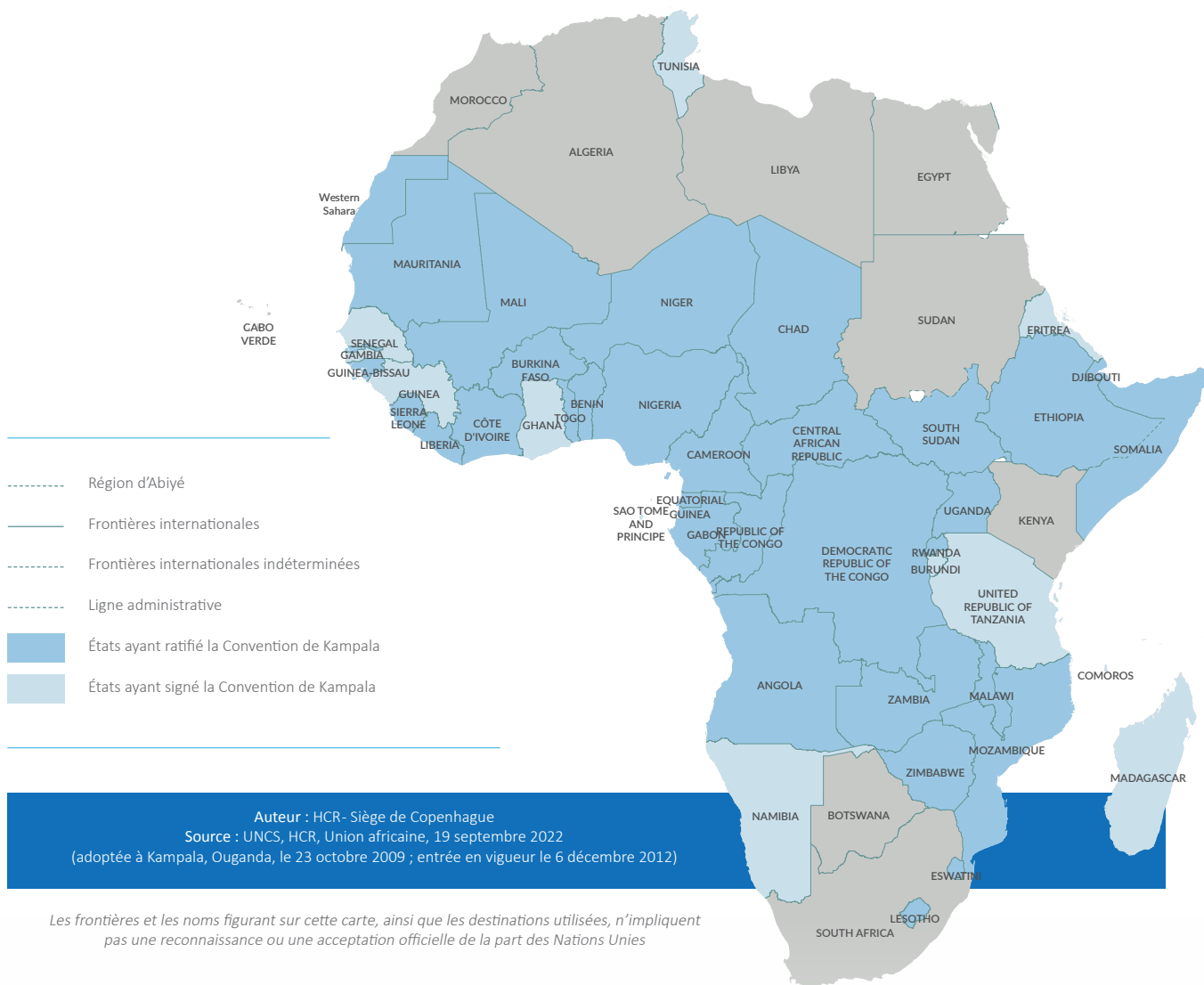
© HCR/Burkina Faso

L'année suivante, l'UA a mis un coup de projecteur sur les déplacements forcés en lançant en février 2019 l'« Année des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées internes : vers des solutions durables au déplacement forcé en Afrique ». Un riche programme d'événements commémorant le 50^e anniversaire de la Convention de l'OUA (Organisation de l'unité africaine) sur les réfugiés de 1969 et le 10^e anniversaire de la Convention de Kampala de 2009 visait à inciter les États membres à devenir partie à ces conventions et à les mettre en œuvre. Les principales recommandations portaient sur la lutte contre les causes profondes des déplacements forcés, la mise en œuvre de mesures visant à renforcer la protection et les solutions durables pour des millions de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées sur le continent, et sur la lutte contre l'impact croissant des changements climatiques. Pour célébrer le 10^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention de Kampala, l'UA prévoit une série d'activités, dont la convocation de sa deuxième Conférence des États parties.

Celle-ci examinera et adoptera son deuxième Plan d'action et lancera une note explicative sur la Convention de Kampala.

En plus de ces efforts, l'Union africaine organise régulièrement avec le HCR une initiative de formation intitulée « *L'architecture humanitaire de l'UA : formation en droit et politique* », également connue sous le nom de « *Livingstone Syllabus* ». La formation s'adresse principalement aux responsables politiques et aux fonctionnaires des gouvernements des États membres de l'UA ; elle est adaptée aux particularités du contexte humanitaire africain et conçue comme un outil de renforcement des capacités pour approfondir leur compréhension des instruments internationaux et régionaux (dont la Convention de Kampala) afin de parvenir à une protection et une assistance efficaces des personnes déplacées de force grâce à une meilleure compréhension et à une mise en œuvre effective des obligations des États membres contenues dans ces instruments, conformément à la feuille de route humanitaire de l'UA (2016 à 2030). Elle prévoit également un forum permettant aux participants de partager leurs expériences et leurs meilleures pratiques.

Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala au 19 septembre 2022) :



Parmi les autres outils utiles qui peuvent être utilisés par les États et leurs partenaires travaillant dans ce domaine, citons un rapport publié par le CICR en 2020, qui résume les conclusions et les recommandations résultant d'un exercice d'inventaire que le CICR a mené dans 25 pays africains pour déterminer comment les États pourraient au mieux remplir leurs obligations envers les personnes

déplacées en vertu de la Convention de Kampala et les traduire dans la pratique,⁹³ ainsi qu'un *Manuel de formation sur la Convention de Kampala et sa loi type à l'usage des organisations de la société civile*, élaboré par le Conseil norvégien pour les réfugiés en vue de renforcer les capacités des OSC africaines à mieux contribuer à la protection des droits humains des personnes déplacées.⁹⁴

93 - CICR, *Traduire la Convention de Kampala dans la pratique*, juin 2020.

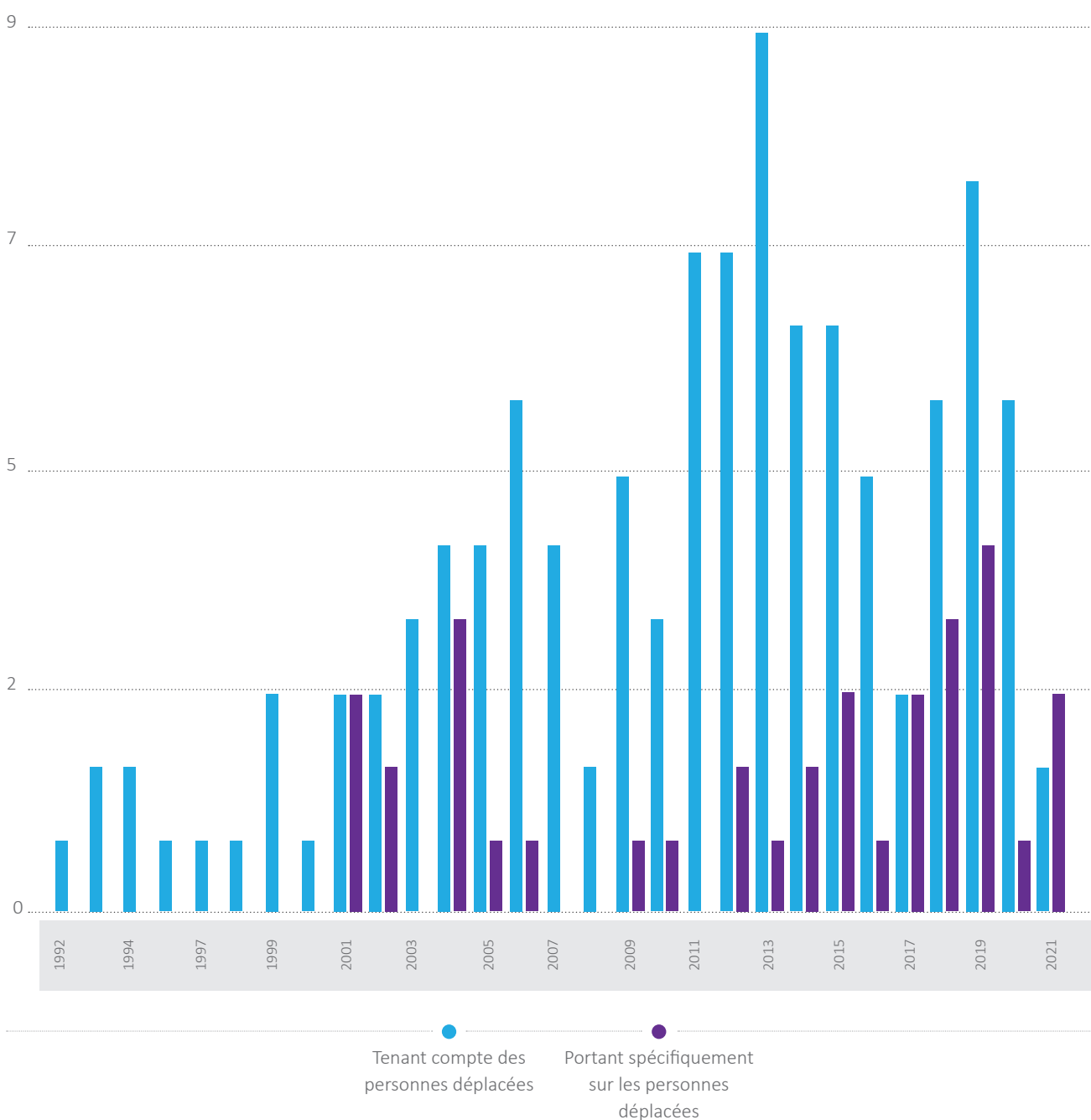
94 - Voir : <https://reliefweb.int/report/world/training-manual-civil-society-organisations-kampala-convention-and-its-model-law>.

Développements juridiques et politiques nationaux

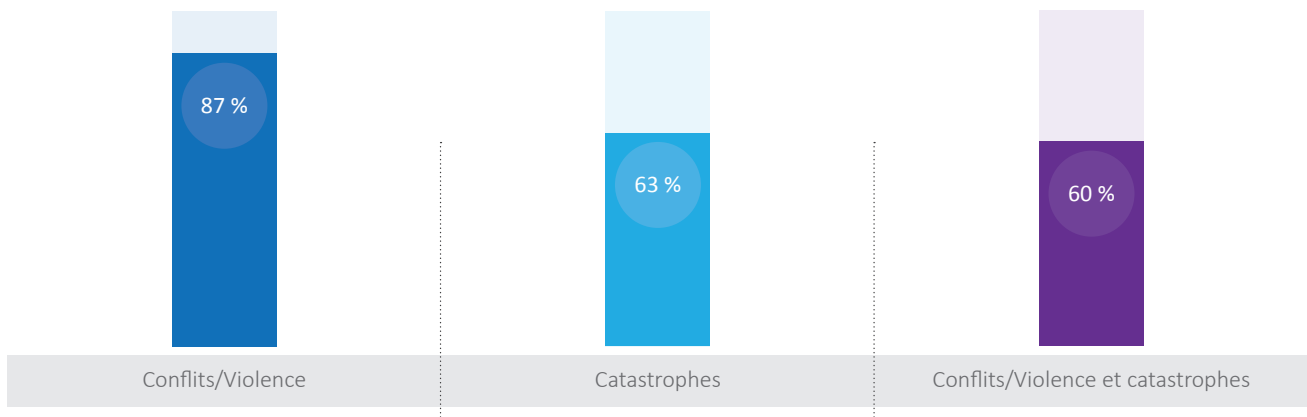
À la fin de l'année 2021, un total de **28 instruments juridiques et politiques traitant spécifiquement du déplacement interne avaient été adoptés dans 17 pays d'Afrique**. Parmi ces instruments, **deux sont des lois (adoptées par le Kenya et le Niger), 10 sont des politiques nationales et 16 sont d'autres types d'instruments**

(stratégies, plans ou programmes nationaux), dont certains ont été adoptés au niveau infranational. Certains pays ont élaboré des instruments nationaux conformes aux Principes directeurs avant même l'adoption de la Convention de Kampala, par exemple l'Angola, le Burundi, le Libéria, l'Ouganda et la Sierra Leone.

Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Région Afrique, 1992-2021 :



Afrique - Causes du déplacement dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées :



Conformément à la Convention, les instruments sur le déplacement interne en Afrique ont en général un champ d'application particulièrement exhaustif en termes de situations incluses, couvrant toutes les causes et toutes les phases du déplacement. Nombre d'entre eux abordent également des questions particulièrement pertinentes pour le continent, comme les besoins spécifiques des éleveurs déplacés à l'intérieur de leur propre pays.⁹⁵

Étant donné les causes profondes et les caractéristiques communes des situations de déplacement interne aux niveaux régional et infrarégional, l'engagement de nombreux États à poursuivre des approches (infra) régionales pour prévenir et traiter les déplacements forcés, et le rôle important joué par les organisations infrarégionales dans ce domaine, il est possible d'identifier certaines tendances juridiques et politiques sur le continent.

En **Afrique de l'Ouest**, le Parlement, la Cour de justice et la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont renforcé leur engagement sur les questions humanitaires au fil des ans, y compris les déplacements internes. Lors de la première conférence ministérielle de la CEDEAO sur l'aide humanitaire et les personnes déplacées en Afrique de l'Ouest en 2011, les ministres ont adopté une déclaration

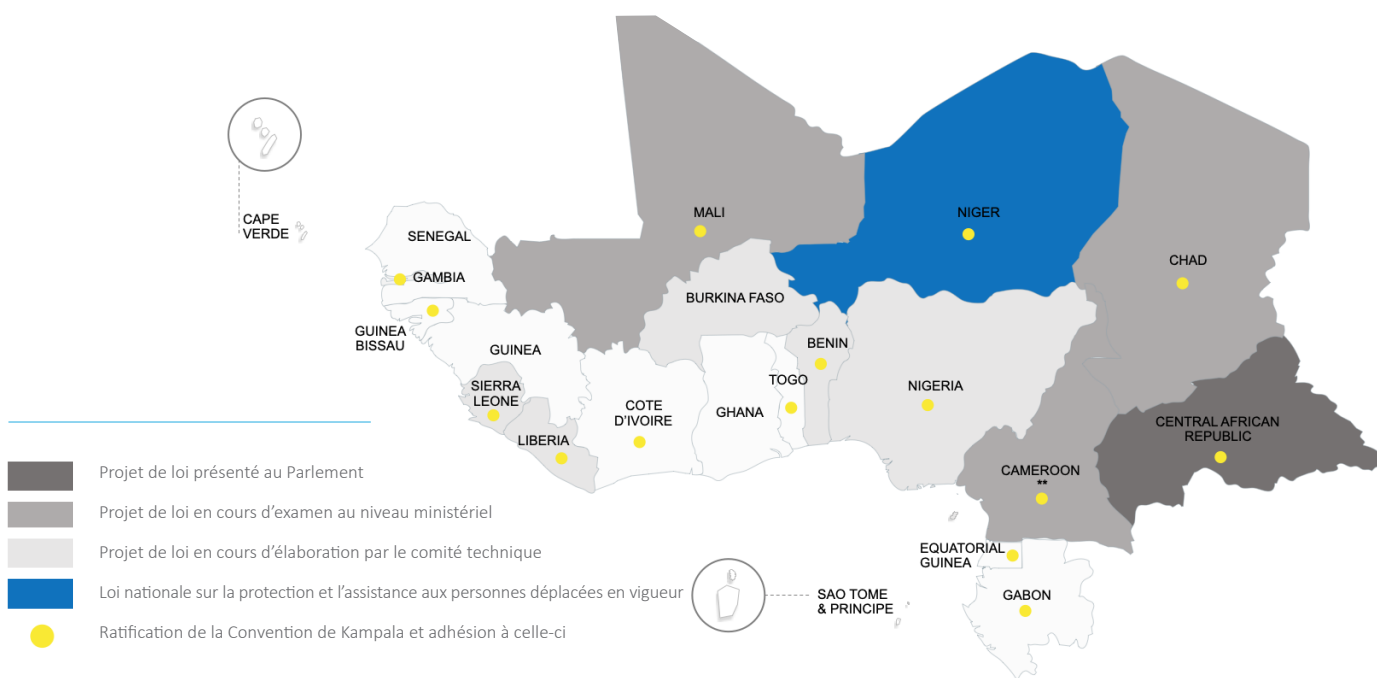
saluant la Convention de Kampala et appelant à sa signature, sa ratification, sa transposition dans le droit interne (ou domestication) et sa mise en œuvre par les États membres de la CEDEAO. Cet engagement politique a contribué à l'entrée en vigueur de la Convention de Kampala en 2012, huit des 15 signataires étant originaires d'Afrique de l'Ouest. En mars 2019, un échange entre pairs a eu lieu entre les membres du Parlement de la CEDEAO et les experts nationaux des 15 États membres de la CEDEAO en matière de personnes déplacées dans l'objectif de : partager les expériences sur la domestication et la mise en œuvre de la Convention de Kampala dans leurs contextes, y compris les bonnes pratiques et les défis ; faire des recommandations pour accroître la ratification et la domestication ainsi que pour améliorer la mise en œuvre dans la sous-région ; et explorer la possibilité d'inclure la Convention de Kampala dans le droit communautaire de la CEDEAO.⁹⁶ La CEDEAO continue d'engager ses États membres et d'organiser des activités ciblées pour promouvoir la Convention de Kampala au niveau national. À titre d'illustration, la CEDEAO a organisé des ateliers au Burkina Faso, au Togo et au Ghana pour soutenir la ratification ou la domestication. En octobre 2022, tous les États membres de la CEDEAO sauf quatre avaient ratifié la Convention de Kampala (**la Guinée, le Ghana et le Sénégal** sont signataires, mais n'ont pas ratifié, et le **Cap-Vert** est le seul État non signataire).

⁹⁵ - Il convient de noter que le déplacement interne a été inclus comme une question clé dans les accords de paix d'au moins 15 pays d'Afrique. Par conséquent, dans certains contextes, les accords de paix ont été les principaux instruments politiques qui ont permis de traiter le déplacement interne. C'était par exemple le cas de Djibouti, de la Guinée-Bissau ou du Sénégal.

⁹⁶ - Voir *Rapport d'événement*.

Aperçu régional de l’Afrique de l’Ouest et du Centre :

Cadres relatifs à la protection et à l’assistance aux personnes déplacées (mars 2022)



En Afrique de l’Ouest et du Centre, cinq pays n’ont jamais ratifié ou adhéré à la Convention de l’Union africaine sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). Un seul pays a domestiqué la Convention en adoptant une loi spécifique. De tels cadres juridiques sont essentiels pour réglementer la protection des personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays de manière transparente et prévisible.

** Le projet de loi est actuellement examiné par le bureau du Premier ministre

Les gouvernements **du Cameroun, du Niger, du Nigéria** et **du Tchad** ont exprimé leur volonté de transposer la Convention de Kampala dans leur législation nationale lors du Dialogue régional sur la protection du bassin du lac Tchad en 2016.⁹⁷ À la suite de cela, le **Cameroun** a déposé son instrument de ratification en mai 2017 ; en décembre 2020, le CICR a organisé un atelier sur la protection des personnes déplacées au Cameroun auquel ont participé des représentants du gouvernement, ainsi que d’autres parties prenantes internationales et nationales. En conséquence, le gouvernement a mis en place un comité de rédaction et un projet de loi sur les personnes déplacées a été préparé. Le gouvernement a organisé un atelier du 12 au 14 septembre 2021 pour recevoir des commentaires et des contributions sur le projet de législation.

En mai 2022, le projet de loi sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées au Cameroun était toujours à l’étude au niveau interministériel après que le Premier ministre a demandé l’avis du Ministère de l’administration territoriale.

Au **Tchad**, la transposition de la Convention de Kampala dans le droit national était également l’un des engagements pris par le gouvernement lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2019. Un comité technique a été mis en place par le Ministre de l’administration territoriale en avril 2019. Celui-ci a travaillé à l’élaboration d’une première version du projet de loi sur les personnes déplacées par le biais d’une série de consultations en 2020, et ce, malgré les retards liés à la pandémie de COVID-19 et aux dernières élections présidentielles.

97 - Voir *Déclaration d’action d’Abuja*. Les engagements ont été réaffirmés lors de sa réunion de suivi en 2019.

Deux ateliers ont été organisés avant la fin de l'année 2021 pour faire avancer ce programme : un premier le 7 décembre, au cours duquel une équipe technique a examiné et validé le projet, et un second atelier technique interministériel de haut niveau le 14 décembre pour remettre officiellement le projet de loi sur les personnes déplacées au gouvernement. En février 2022, une note de présentation à transmettre au Conseil des ministres via le Ministre de l'administration territoriale a été élaborée. Un groupe d'experts interministériel a ensuite élaboré un projet de décret pour faciliter la mise en œuvre de la loi sur les personnes déplacées et l'a achevé au cours d'un atelier de cinq jours avec l'appui du HCR, de l'OIM et du CICR en mai 2022. En juillet 2022, le projet de loi ainsi que le projet de décret qui l'accompagne ont été renvoyés au gouvernement après un atelier de validation. Pour l'avenir, la priorité des partenaires reste la nécessité d'organiser des sessions d'information et de sensibilisation à l'intention des parlementaires afin d'assurer une adoption et une promulgation rapides du projet de loi sur les personnes déplacées et de son décret d'application.

Le **Niger** a été le premier pays d'Afrique à adopter une loi nationale sur le déplacement interne, qui intègre la Convention de Kampala, qu'il a ratifiée en 2012. En décembre 2018, le Niger a adopté la *loi sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes*, avec une approbation sans précédent de 98 % à l'Assemblée nationale.⁹⁸ Le Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes (MAHGC) avait la responsabilité globale de son élaboration, qui a été coordonnée par un comité de pilotage composé de représentants de divers ministères et d'acteurs intergouvernementaux.

Le processus a été hautement participatif. Le MAHGC a organisé une série d'ateliers auxquels ont participé des acteurs internationaux, des organisations de la société civile, des personnes déplacées, des autorités nationales et régionales, afin d'identifier les principales lacunes de la législation nationale, conformément aux normes internationales, ainsi que pour sensibiliser le public. La loi relative aux personnes déplacées internes comporte 10 chapitres qui traitent de la prévention des déplacements, de la protection des personnes déplacées, de l'assistance aux personnes déplacées, des solutions durables, du cadre institutionnel ainsi que des infractions commises à l'encontre des personnes déplacées et relatives au personnel humanitaire et à l'aide humanitaire.

Malgré certaines difficultés liées aux capacités du ministère de tutelle, le processus consultatif a permis l'adoption rapide de directives gouvernementales pour appuyer la mise en œuvre de la loi, comme le *décret n° 2020-298* déterminant ses modalités d'application.⁹⁹ En outre, divers organes ont été créés pour faire avancer le travail, notamment un Comité national de collecte de données et de gestion de l'information sur les personnes déplacées internes au Niger (en octobre 2019)¹⁰⁰ et un Comité national de coordination pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes (en avril 2020).¹⁰¹ En novembre 2019, un comité pour l'élaboration d'un plan d'action mettant en œuvre la *politique humanitaire et de gestion des catastrophes* du pays a également été mis en place.¹⁰² Enfin, si des plans d'action nationaux sur la protection et les solutions aux déplacements forcés dans la région du Sahel ont également été élaborés dans le cadre du Dialogue de Bamako en septembre 2019,¹⁰³ un groupe de travail national sur les solutions durables a aussi été créé en février 2022 afin de contribuer à la mise en œuvre des dispositions de la loi dans ce domaine.¹⁰⁴

98 - Voir : <https://www.refworld.org/docid/5ce404914.html>.

99 - Décret n° 2020-298/PRN/MAH/GC du 17 avril 2020 déterminant les modalités d'application de la loi n° 2018-74 de décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes, 2020.

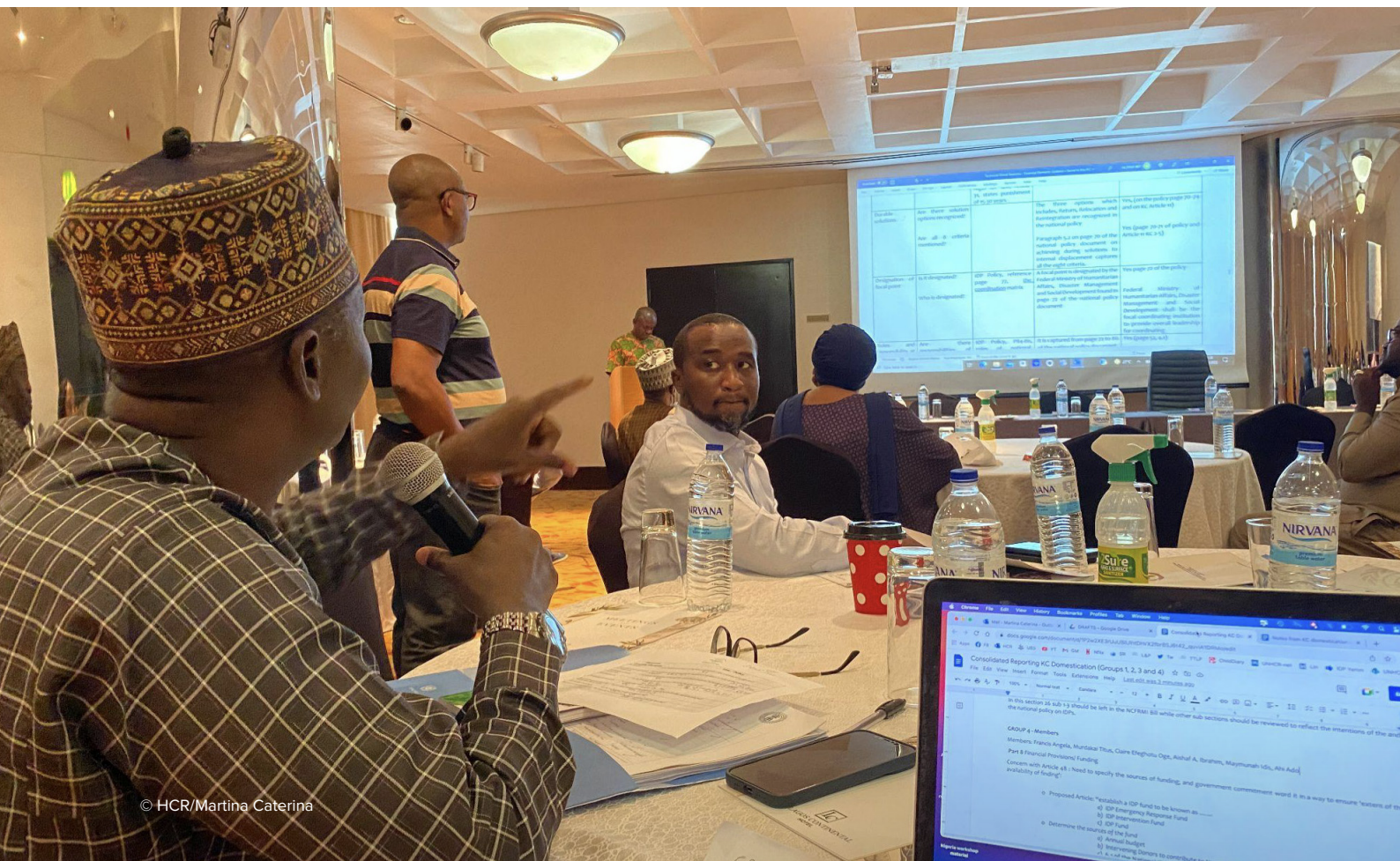
100 - Arrêté n° 0012 tr MAH/GC du 12 octobre 2019.

101 - Décret n° 2020-297 déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Comité de Coordination nationale de protection et d'assistance aux PDI (17 avril 2020), complété par l'arrêté n° 04/MAH/GC/SG/DL du 28 février 2022 portant désignation des membres du Comité de Coordination nationale de protection et d'assistance aux PDI.

102 - Arrêté n° 0029/MAH/GC/SG/DL du 10 nov. portant création, attributions et composition du Comité d'élaboration du Plan d'actions de la politique humanitaire et de gestion des catastrophes.

103 - Voir Plan d'Actions National de Renforcement de la Protection et des Solutions dans le Cadre de Déplacement Forcé au Sahel (PAN/RP/S) 2021-2025- Dialogue de Bamako, 11-12 septembre 2019.

104 - Voir Arrêté n° 05/MAH/GC/SG/DL du 28 février 2022 portant création d'un groupe de travail sur déplacement de population, retour et solutions durables.



© HCR/Martina Caterina

Il convient de noter que si les dispositions de la loi sur les personnes déplacées internes ne font pas de distinctions notables sur le traitement des personnes déplacées dans le contexte d'un conflit ou d'une catastrophe, le concept de « personne déplacée » est relativement nouveau au Niger et a pris de l'importance en raison de l'activisme de groupes armés non étatiques, des opérations d'insurrection et de contre-terrorisme, plutôt qu'en rapport avec les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques. Par conséquent, dans la pratique, les personnes déplacées, par exemple, par des inondations ne sont pas nécessairement perçues comme des déplacés internes, à moins qu'elles n'aient également été déplacées par un conflit. Cela a des implications pour l'application de la loi relative aux personnes déplacées internes et suggère la nécessité de sensibiliser les principales parties prenantes à leurs obligations envers les personnes déplacées touchées par des catastrophes ainsi que d'autres déclencheurs.¹⁰⁵

Le **Nigeria** a ratifié la Convention de Kampala en 2012, mais le Comité présidentiel du pays sur les personnes déplacées avait entamé le processus visant à élaborer une politique nationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays dès 2006. Un groupe multisectoriel d'experts techniques et de consultants a dirigé le processus d'élaboration et de révision de la politique au fil des ans en rassemblant les soumissions du comité de révision du projet de politique, les contributions des réviseurs externes, ainsi qu'en facilitant les consultations des multiples parties prenantes qui ont assuré un large processus participatif et inclusif. La question des déplacements internes nécessitant la participation de plusieurs ministères, départements et agences du gouvernement, il faut noter qu'avant la création du Ministère fédéral des affaires humanitaires, de la gestion des catastrophes et du développement social (FMHADMSD) en 2019, il n'y avait que peu ou pas de coordination entre ces organismes assurant la protection

105 - OIM-HCR, *Comblant la fracture entre les déplacements liés aux conflits et ceux liés aux catastrophes : Normes, institutions et coordination en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie*, 2021, p. 139.

et l'assistance aux personnes déplacées. C'est pourquoi **la mise en place d'un cadre juridique et politique conforme aux normes internationales et régionales a été - et reste - une priorité pour le gouvernement.**

Le Conseil exécutif fédéral a finalement approuvé la *Politique nationale pour les personnes déplacées* en septembre 2021,¹⁰⁶ qui a été officiellement lancée en mars 2022. La politique est un document très complet, qui aborde toutes les causes et toutes les phases du déplacement, et délimite clairement les rôles et les responsabilités de tous les organismes impliqués dans la gestion des personnes déplacées, le FMHADMSD jouant un rôle central de coordination conformément à son mandat. Des efforts sont actuellement déployés pour élaborer un plan d'action qui appuiera la mise en œuvre de la politique. La politique elle-même a noté qu'une exigence clé de la Convention de Kampala est que ses dispositions soient intégrées dans le cadre juridique national. C'était également un engagement qui avait été exprimé par le gouvernement lors du Forum mondial sur les réfugiés en 2019. En conséquence, le **Nigéria** a pris des mesures pour achever le processus de domestication par la loi. Dans un premier temps, cela a été tenté via l'incorporation des dispositions de la Convention dans le *projet de loi portant modification de la Commission nationale pour les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur du pays (NCFRMI)*. Par la suite, le gouvernement a décidé que l'objectif pourrait être mieux atteint via un texte de loi autonome. C'est pourquoi, du 5 au 7 mai 2022, le FMHADMSD a organisé, appuyé par le HCR, un séminaire avec les principales parties prenantes du gouvernement ainsi que leurs partenaires nationaux et internationaux, dans le but d'examiner le projet de loi portant modification de la NCFRMI (pour supprimer les dispositions visant à intégrer la Convention dans le droit national) et d'élaborer un avant-projet de loi autonome pour la protection des personnes déplacées au Nigéria. Dans le cadre de l'engagement du pays à consolider le cadre politique, le Ministère des affaires humanitaires a partagé une demande formelle avec le HCR en vue de soutenir l'équipe technique interministérielle dans le processus de rédaction d'un projet de loi exécutif transposant la Convention de Kampala. Un consultant

national a donc rejoint l'équipe de rédaction le 1^{er} août 2022, avec pour objectif que le projet de loi soit prêt à être examiné par les parties prenantes avant la fin de l'année.

En outre, il convient de noter que le plan de développement à moyen terme du Nigéria (MTDP) 2021-2025 répond également aux besoins des personnes déplacées, notamment en allouant des crédits budgétaires à des projets connexes. Le Plan Nexus Humanitaire/Développement/Paix mis en place par le FMHADMSD inclut des réponses pour les zones accueillant des personnes déplacées.¹⁰⁷

Le **Burkina Faso** est également, depuis 2012, un État partie à la Convention de Kampala. Le gouvernement (par l'intermédiaire du Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation, CONASUR) a d'abord lancé un processus visant à intégrer ses dispositions dans la législation nationale avec le soutien du PNUD en 2017. Toutefois, c'est à la lumière de l'aggravation de la crise humanitaire dans les années suivantes qu'une révision de la législation nationale existante pour renforcer la protection des personnes déplacées est devenue plus urgente. En décembre 2020, le gouvernement a demandé le soutien de la communauté humanitaire sur cette question. Le HCR et les membres du Groupe de la protection ont donc formé un groupe de travail pour appuyer le CONASUR dans ce processus. Début 2021, un projet de décret proposant la création d'un groupe interministériel chargé de superviser le processus de domestication, identifiant ses responsabilités et un plan d'action connexe, a été soumis à la Ministre de la femme, de la solidarité nationale, de la famille et de l'action humanitaire (MFSNFAH). Il est intéressant de noter que le mandat du comité a été initialement décrit comme « *la révision de la loi 012/2014 sur la prévention et la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes* », étant donné que cette loi ne comportait aucune référence au déplacement.

En septembre 2021, deux missions ont été organisées pour appuyer les efforts nationaux visant à transposer la Convention de Kampala dans le droit national et à définir les considérations et les mesures à prendre en matière

106 - Voir : <https://www.refworld.org/docid/632af49b4.html>.

107 - Extrait de la réponse à l'enquête HCR-TLP concernant les lois et les politiques en matière de déplacement interne reçue par le gouvernement du Nigéria.

de législation et de politiques nationales : une mission technique de la CEDEAO et une visite de haut niveau du Groupe d'experts sur la protection des personnes déplacées (IPEG), comprenant l'actuel et l'ancien Rapporteurs spéciaux sur les droits humains des personnes déplacées. Dans le cadre du suivi, le gouvernement du Burkina Faso, le Groupe de la protection et le HCR ont organisé conjointement un atelier en décembre 2021 avec les membres du comité interministériel concerné et les partenaires.¹⁰⁸ À la fin de l'atelier, les participants se sont mis d'accord sur une feuille de route identifiant les prochaines étapes nécessaires, ainsi que sur le mandat d'un expert national qui viendra en tant que consultant soutenir le travail du comité interministériel en 2022. Il est important de noter que les participants ont également convenu que, compte tenu de ce qu'ils avaient appris au cours de l'atelier, le mandat proposé pour le comité interministériel serait trop étroit, et qu'ils devraient plutôt se concentrer sur la transposition de la Convention de Kampala dans le droit national. Un examen juridique de la législation existante sera effectué pour clarifier et confirmer l'approche à suivre. Bien que l'ensemble du processus ait été retardé en 2022 en raison de changements intervenus au sein du gouvernement, ce dernier a sélectionné et engagé un consultant national en octobre 2022.

D'autres évolutions pertinentes dans cette sous-région ont eu lieu au Bénin et au Libéria. Fin 2021, un comité technique gouvernemental au **Bénin** discutait d'un projet de loi transposant la Convention de Kampala ; en outre, des lignes directrices sur la réinstallation planifiée et le déplacement dans des contextes de catastrophes et d'effets néfastes des changements climatiques étaient en cours d'élaboration. Au **Libéria**, un projet de loi sur les personnes déplacées a été rédigé par la Commission libérienne de rapatriement et de réinstallation des réfugiés à la fin 2018, mais depuis, le processus en vue de son adoption est au point mort.

Dans la sous-région de l'Afrique de l'Est et du Centre, la loi **kényane** de 2012 *sur la prévention, la protection et l'assistance aux personnes déplacées et aux communautés affectées* a été élaborée sur la base du Protocole de la CIRGL.¹⁰⁹ La mise en place d'un **cadre législatif sur le déplacement interne au Kenya - le premier à être adopté sur le continent** - a été menée par une commission parlementaire spéciale sur les personnes déplacées établie en 2010 et s'est déroulée parallèlement au développement d'une politique nationale sur les personnes déplacées dans le pays.¹¹⁰ Le processus d'élaboration de la politique a été amorcé à la suite du plus grand déplacement de ces dernières années dans le pays, causé par les violences post-électorales de 2007-2008, lorsque près de 650 000 personnes avaient dû fuir leur foyer au cours de deux mois de violence intense.¹¹¹ Avant cette période, le déplacement avait été largement négligé et nié dans le pays. Dès le début du processus, les membres du Groupe de travail sur la protection contre le déplacement interne, y compris les organisations de la société civile, les Nations Unies et les principales agences gouvernementales, se sont engagés de manière significative dans le processus, conformément à leurs mandats institutionnels, à leur expertise technique et à leurs ressources financières. Ils ont joué un rôle essentiel en collectant et en analysant les informations, en facilitant les discussions sur la politique par la consultation des personnes déplacées et en sensibilisant les parties prenantes au processus. Ils ont organisé des forums afin de dégager un consensus sur des questions pouvant concerner des choix politiques importants - par exemple, la question de savoir s'il faut élaborer un cadre spécifique pour les personnes déplacées ou intégrer des mécanismes de protection dans les cadres existants - et les normes à inclure dans la politique.¹¹²

¹⁰⁸ - Cet atelier a également bénéficié d'un soutien technique et financier de la part de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques et a constitué la première action pilote du nouveau programme de formation HCR-TTLP concernant les lois et les politiques sur les personnes déplacées. Il a également été traduit en français pour l'occasion (voir *rapport d'atelier*).

¹⁰⁹ - Le Kenya n'a pas encore signé la Convention de Kampala, dont la Commission Vérité, Justice et Réconciliation du pays a recommandé la ratification dans son rapport final de 2013. Le processus a été retardé par le fait que la nouvelle Constitution du pays en 2010 a marqué le passage d'un système juridique dualiste à un système moniste, ce qui a rendu nécessaire l'adoption d'une loi sur la domestication des traités. Une loi de ratification a finalement été adoptée en décembre 2012, de sorte que le pays est depuis en mesure de ratifier la Convention.

¹¹⁰ - Consortium des réfugiés du Kenya, *Behind the Scenes*, janvier 2013, p. 17-21.

¹¹¹ - IDMC, *Kenya: IDPs' significant needs remain as intercommunal violence increases*, 28 décembre 2012.

¹¹² - IDMC, *La Convention de Kampala un an après : avancées et perspectives*, décembre 2013, p. 20.

En conséquence, une politique nationale globale sur le déplacement interne a été achevée et adoptée par le Cabinet en octobre 2012. Elle n'a cependant jamais été approuvée par le Parlement.

La loi kényane de 2012 sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays complète le projet de politique. Il s'agit d'une loi très complète, qui traite de toutes les causes et de toutes les phases du déplacement, depuis la prévention et l'alerte précoce jusqu'aux solutions durables. Elle a mis en place un Comité consultatif national de coordination interinstitutionnel sur les personnes déplacées (NCCC) en tant que point focal, responsable de la coordination et de la supervision de la réponse aux personnes déplacées. Certains acteurs se sont inquiétés du fait que les responsabilités du NCCC en matière de prévention et de préparation pourraient empiéter sur le mandat d'autres autorités, ce qui pourrait entraîner une duplication inutile des efforts ou des tensions entre les institutions. En outre, la mise en œuvre de la loi sur les personnes déplacées a été entravée par des problèmes tels qu'une volonté politique limitée de s'occuper du déplacement interne et donc d'allouer des ressources adéquates, un manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre les autorités centrales et les autorités des comtés, et un manque de compréhension commune de ce qui constitue une personne déplacée dans le pays (une idée répandue est que les personnes déplacées sont uniquement celles qui sont forcées de fuir du fait de la violence politique, alors que le déplacement au Kenya est le résultat de causes multiples et souvent combinées).¹¹³

Parmi les États membres de la CIRGL, il convient également de souligner le rôle de pionnier joué par l'**Ouganda**. L'Ouganda a été le premier pays à ratifier la Convention de Kampala et, en 2004, il a été parmi les premiers au monde à mettre en place une politique nationale relative aux personnes déplacées, en plus de prendre plusieurs autres mesures pour faire face à la crise prolongée des personnes déplacées, concentrées dans le nord du pays à la suite du conflit armé. En conséquence, le retour à grande échelle et d'autres options d'installation ont été facilités et la majorité des camps de personnes déplacées ont été démantelés. Le gouvernement a également utilisé son plan de rétablissement et de développement de la paix comme moyen de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Politique, afin de

créer les conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables pour toutes les personnes déplacées dans le nord du pays - un défi essentiellement lié au développement. Le champ d'application de la *Politique nationale de 2004 pour les personnes déplacées* couvre toutes les causes de déplacement et désigne le Bureau du Premier ministre (Département de la préparation aux catastrophes et des réfugiés) comme l'organisme chef de file ayant la responsabilité globale de s'occuper des personnes déplacées. La Politique a instauré un comité politique interministériel pour coordonner toutes les activités liées aux personnes déplacées entre les niveaux central, de district et de sous-comté, accompagné d'un comité interinstitutions au niveau technique comprenant également les Nations Unies et les ONG, ainsi qu'un sous-comité de promotion et de protection des droits de l'homme. Ces structures devaient être reproduites au niveau des districts et des sous-comtés. Une analyse de la mise en œuvre de la politique relative aux personnes déplacées entre 2004 et 2012 a permis d'identifier certains des défis rencontrés dans ce domaine, notamment : un manque de clarté concernant les responsabilités institutionnelles pour les personnes déplacées qui sont rentrées ou se sont réinstallées ; des ressources limitées pour rendre fonctionnelles les structures de gouvernance pour la réponse aux personnes déplacées au niveau du district et du sous-comté ; un manque de reconnaissance des personnes déplacées dans les zones urbaines, étant donné que le gouvernement se concentre principalement sur les personnes déplacées dans les camps.¹¹⁴ Tous ces points constituent des réflexions et des leçons importantes pour les autres pays.

Un processus législatif visant à transposer la Convention de Kampala dans le droit national a également eu lieu ces dernières années en **République centrafricaine (RCA)**. Malheureusement, bien qu'il ait été bien conçu et mis en œuvre de manière participative et consultative, il s'est heurté à des obstacles politiques qui ont empêché l'adoption finale de la loi, qui reste en suspens. Parmi les principaux enseignements tirés du processus en RCA, citons l'importance de maintenir le processus à un niveau technique tout en impliquant les parties prenantes politiques concernées et de s'engager très tôt auprès des parlementaires des différents partis politiques pour s'assurer de leur soutien.

¹¹³ - Huggins, Klopp, Magenyi et al., *The potentials of the Kenyan policy and legal framework for addressing internal displacement*, janvier 2014.

¹¹⁴ - Refugee Law Project, *Working Paper n. 23*, octobre 2012.

Même en l'absence d'un cadre général sur le déplacement interne, le gouvernement a adopté en 2018 une *Stratégie nationale des solutions durables pour les déplacés internes et les réfugiés de retour en République centrafricaine (2018-2021)*,¹¹⁵ en s'appuyant sur le *Plan national de relèvement et de consolidation de la paix* approuvé par l'Assemblée nationale le 26 février 2016. La stratégie a été élaborée par le gouvernement en collaboration avec ses partenaires internationaux, notamment le HCR et le PNUD, et vise à créer les conditions nécessaires pour soutenir la solution préférée des personnes concernées, qu'il s'agisse du retour, de l'intégration locale ou de l'installation dans un autre lieu. Ce document est toujours appliqué, même si l'un des objectifs de la plateforme de soutien aux solutions en RCA, qui sera officiellement créée en novembre 2022, est de produire une stratégie nationale révisée en matière de solutions durables afin de mieux s'adapter au contexte actuel.

Étant donné que le déplacement interne dû aux conflits armés, à la violence, aux violations des droits de l'homme, aux catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques demeure un défi important dans un certain nombre d'États membres de la CIRGL, dont beaucoup n'ont pas encore établi de cadre national sur le déplacement interne, la question de savoir comment le Pacte des Grands Lacs et ses Protocoles peuvent être mis à profit pour une protection efficace et des réponses aux solutions afin de relever les défis actuels posés par les situations de déplacement dans la région devrait être étudiée plus avant. Les pays qui ne disposent pas d'un cadre dédié au déplacement interne dans cette région sont notamment le **Burundi**, où des efforts récents ont néanmoins été consentis pour mettre à jour la *Stratégie nationale de réintégration socio-économique des personnes sinistrées au Burundi* adoptée en 2017,¹¹⁶ et la République démocratique du Congo (RDC).

Le gouvernement de la **République démocratique du Congo** a promulgué une loi autorisant la ratification de la Convention en juillet 2014 et la même année, le Ministère

de la solidarité et de l'action humanitaire a élaboré, avec le soutien du HCR, un projet de loi sur le déplacement interne¹¹⁷ basé sur un examen juridique complet des cadres juridiques et politiques existants. Le projet de loi a été transmis en septembre 2016 à la Commission des lois de la RDC et au Conseil des ministres, mais son adoption a été entravée par un agenda législatif surchargé et un manque d'élan politique. Dans le contexte de la fermeture progressive des camps de personnes déplacées au Nord-Kivu, le gouvernement provincial a adopté en 2016 une *stratégie provinciale de solutions durables pour les personnes déplacées au Nord-Kivu* ; des tentatives ont été faites pour élaborer également une stratégie nationale sur les solutions durables, mais le projet final n'a jamais été approuvé. Lors d'une visite de travail dans le pays en 2016, le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées a noté que l'architecture de coordination pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées s'était largement développée de manière organique au cours de deux décennies. Le résultat est un patchwork complexe d'acteurs et de cadres institutionnels, qui reste trop incomplet et dispersé pour répondre à la complexité des dynamiques de déplacement et de retour d'une manière adéquatement coordonnée et exhaustive. Tout en reconnaissant le rôle important joué par des ministères de tutelle tels que le Ministère de l'intérieur et de la sécurité et le Ministère des affaires sociales, de l'action humanitaire et de la solidarité nationale, ainsi que par des organismes tels que le Conseil national pour les réfugiés, il s'est dit préoccupé par l'absence d'un cadre institutionnel clair pour traiter le déplacement interne dans ses différentes dimensions. Par conséquent, il a recommandé que, conformément au Protocole de la CIRGL sur les personnes déplacées, le gouvernement continue de travailler à l'adoption d'un cadre législatif sur le déplacement interne, ainsi que d'une politique et d'un plan d'action pour sa mise en œuvre, avec l'appui de la communauté internationale.¹¹⁸ Dans le cadre de l'initiative GP20, le gouvernement de la RDC, le Bureau du Coordonnateur de l'action humanitaire, le PNUD et le HCR ont organisé une conférence en 2018 pour remettre

¹¹⁵ - Disponible [ici](#).

¹¹⁶ - Disponible [ici](#).

¹¹⁷ - Disponible [ici](#).

¹¹⁸ - Rapport sur la visite de travail du rapporteur spécial en RDC, 2016, dans les dossiers de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques.



© HCR/République démocratique du Congo

ces questions à l'ordre du jour. On espère que le dépôt par la RDC de l'instrument de ratification de la Convention de Kampala en février 2022, entre autres développements, pourra donner un nouvel élan à cet agenda.

Certains des États membres de la CIRGL sont également membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui regroupe Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud. **Ces dernières années, l'IGAD a également joué un rôle très actif sur la question des déplacements dus à différentes causes.**

Le *Cadre régional de politique migratoire* de l'IGAD, son document de référence dans ce domaine, fait de la promotion de la domestication et de la mise en œuvre de la Convention de Kampala l'un des 12 domaines stratégiques prioritaires de l'IGAD. Cela inclut le soutien à l'élaboration de politiques sur le déplacement interne par les États membres, ainsi que la mise en œuvre d'actions en faveur de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées.¹¹⁹ La région de l'IGAD étant considérée comme l'une des plus vulnérables à la variabilité et aux changements climatiques, les États membres de l'IGAD ont reconnu la nécessité de mettre en place une réponse

¹¹⁹ - Un certain nombre d'autres documents connexes sont également pertinents, comme la *Stratégie régionale de l'IGAD sur les déplacements forcés et les migrations mixtes (2017-2022)* et la *Déclaration de Nairobi sur les solutions durables pour les réfugiés somaliens et la réintégration des rapatriés en Somalie* et le plan d'action connexe, adoptés en 2017 conformément à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et au Cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR). Les engagements envers les réfugiés somaliens ont ensuite été étendus à d'autres groupes de réfugiés et de personnes déplacées dans la région, notamment par le biais de la *Déclaration de Kampala sur l'emploi, les moyens de subsistance et l'autonomie des réfugiés, des rapatriés et des communautés d'accueil dans la région de l'IGAD*.

aux catastrophes coordonnée et axée sur la protection qui permette aux personnes de se déplacer afin d'atténuer les pires effets des risques naturels, notamment grâce à l'adoption récente d'un protocole de libre circulation. Outre ces développements en matière de politique migratoire, les membres de l'IGAD ont identifié la nécessité de se protéger contre les déplacements futurs par le biais de politiques et de stratégies efficaces de réduction des risques de catastrophe (RRC), d'adaptation aux changements climatiques (ACC) et de développement. À cet effet, le Secrétariat de l'IGAD et le NRC ont commandé une étude analysant dans quelle mesure la prévention du déplacement, la protection des personnes déplacées et la facilitation de solutions durables ont été intégrées dans les politiques nationales et régionales existantes en matière de RRC, d'ACC et de développement dans la région de l'IGAD. L'étude fournit également des recommandations importantes pour chaque pays sur la manière dont ces efforts peuvent être renforcés.¹²⁰

Ces dernières années, l'IGAD a organisé, conjointement avec le CICR, des séminaires pour les États membres de l'IGAD sur la Convention de Kampala en 2016 et 2017, afin de discuter de leurs principales obligations au titre de la Convention, de leur faire rendre compte de leur statut et de partager les bonnes pratiques, les outils et les ressources pour soutenir la mise en œuvre de la Convention de Kampala au niveau national. En 2019, l'IGAD et l'initiative GP20 se sont également associées pour organiser un échange sur le soutien à la résilience et aux solutions durables au déplacement interne dans la région de l'IGAD.¹²¹ Cet échange a été l'occasion pour les États de discuter du lien entre le fait de disposer de cadres normatifs adéquats sur le déplacement interne et les efforts déployés pour parvenir à des solutions durables pour les personnes déplacées, et d'identifier des recommandations sur la manière de surmonter certains des défis communs.

Les efforts de la **Somalie**, qui a institué une approche largement consultative et pangouvernementale du déplacement interne, impliquant 14 ministères et autres institutions, et qui a également inclus les personnes

déplacées dans les processus de prise de décision (voir la fiche pays), ainsi que le processus participatif d'élaboration de lois suivi au **Soudan du Sud** sont souvent mis en avant comme des exemples de bonnes pratiques.¹²² Dans ce dernier cas, le projet de loi sur les personnes déplacées était toujours en cours d'examen par le Ministère de la justice du Soudan du Sud et devait être présenté à l'Assemblée législative nationale de transition (T-NLA) début 2022. Pour recréer une dynamique politique et faire avancer cet agenda, le gouvernement du Soudan du Sud (à travers son Ministère des affaires humanitaires et de la gestion des catastrophes, ainsi que de la Commission des affaires des réfugiés), en collaboration avec le HCR, a organisé du 20 au 22 avril 2022 une table ronde destinée aux membres de la T-NLA sur la domestication de la Convention de Kampala, en promouvant l'achèvement et l'adoption du projet de loi sur les personnes déplacées, ainsi que le projet de *stratégie nationale de solutions durables*, qui est également au niveau du Cabinet. L'adoption et la mise en œuvre concrète de ces cadres sont essentielles pour l'application du chapitre 3 de l'*Accord revitalisé sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS)*. Le projet de stratégie nationale de solutions durables a été élaboré avec l'appui de l'IGAD et du HCR dans le cadre des efforts initiés par le gouvernement du Soudan et celui du Soudan du Sud en 2020, lorsque les deux pays ont convenu d'une feuille de route décrivant les prochaines étapes vers des solutions à court, moyen et long terme pour les sept millions de personnes déplacées, y compris les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les réfugiés originaires des deux pays et accueillis par eux, ainsi que les rapatriés. Parallèlement à ces efforts, d'autres évolutions normatives importantes au **Soudan du Sud** concernent l'adoption d'une politique foncière, sous forme de projet en août 2022, ainsi que le processus d'élaboration de la Constitution qui a également été lancé récemment. Au **Soudan**, il est espéré que la situation politique et sécuritaire actuelle n'entravera pas le processus de révision de la politique de 2009 relative aux personnes déplacées afin de la rendre plus conforme aux normes internationales et régionales, en s'appuyant notamment sur les travaux en cours en faveur de solutions durables pour les personnes déplacées et les rapatriés

120 - Nyandiko, Freeman : *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies, and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region*, 2020.

121 - Voir *rapport d'événement*.

122 - Voir *GP20 Compilation of National Practices to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement*, 2020.



dans le pays, y compris via l'élaboration d'une stratégie nationale comme mentionné ci-dessus.

En **Éthiopie**, des activités ont été menées en 2019 (notamment trois ateliers multipartites) pour promouvoir la ratification et la domestication de la Convention de Kampala. À l'époque, un avant-projet de loi avait été préparé par le gouvernement sous la direction du Ministère de la paix avec le soutien technique du HCR. Cet avant-projet avait également été traduit en amharique. Cependant, en raison des événements majeurs survenus depuis dans le pays - qui ont également entraîné une augmentation spectaculaire du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays - il a été essentiel de redynamiser les efforts de plaidoyer et d'assistance technique dans la perspective de la domestication de la Convention.¹²³ Le gouvernement a déposé son instrument de ratification de la Convention de Kampala auprès de la Commission de l'UA en août 2021. En 2022, le gouvernement a créé un groupe de travail interministériel

sous l'égide du Comité directeur sur les affaires concernant les personnes déplacées et les réfugiés, qui - en collaboration avec les principaux partenaires nationaux et internationaux - est responsable de la conception et du déploiement d'une stratégie globale pour les personnes déplacées, comprenant la mise en place d'un mécanisme de réponse efficace et la domestication de la Convention de Kampala. Un premier atelier du comité de rédaction chargé d'élaborer la loi sur les personnes déplacées a été organisé en octobre 2022. Certaines évolutions positives ont également eu lieu au niveau infranational, notamment dans la région Somali avec l'adoption récente, en mai 2022, de sa *Stratégie de solutions durables (2022-2025)*.¹²⁴

En **Afrique australe**, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)¹²⁵ a également pris plusieurs initiatives pour promouvoir la domestication et la mise en œuvre de la Convention de Kampala, bien que plus limitées par rapport à d'autres entités infrarégionales.

¹²³ - La Commission nationale des droits de l'homme en Éthiopie a également joué un rôle ces dernières années, en facilitant de plus en plus les discussions sur ce sujet.

¹²⁴ - Un processus qui a bénéficié du soutien de la Suisse.

¹²⁵ - Les États membres de la SADC sont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République démocratique du Congo, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

En collaboration avec le CICR, elle a co-organisé une table ronde infrarégionale sur ce sujet les 22 et 23 novembre 2017 au Malawi, encourageant l'engagement entre pairs et l'échange d'expériences et d'enseignements tirés. Ces dernières années, la SADC a également élaboré *un cadre politique et un plan d'action régionaux en matière de migration pour la période 2022-2030*, qui ont été récemment approuvés et qui non seulement traitent des déplacements internes dus à toutes les causes relevant de son champ d'application, mais consacrent un objectif stratégique au soutien de la mise en œuvre intégrale de la Convention de Kampala.

Au niveau national, 8 des 14 États de la SADC ont ratifié la Convention de Kampala et au moins 4 d'entre eux ont pris des mesures pour la mettre en œuvre. Dans le contexte du conflit armé prolongé qui touche le pays, **l'Angola** a adopté des normes spécifiques sur le déplacement interne au début des années 2000,¹²⁶ en se concentrant particulièrement sur les solutions durables - plus précisément le retour et la réinstallation des personnes déplacées, qui devaient être planifiés, gérés et coordonnés par les gouvernements provinciaux à travers les sous-groupes sur les personnes déplacées et les réfugiés. Plus récemment, le **Mozambique** a fait figure d'exemple remarquable dans la sous-région avec l'adoption d'un cadre politique spécifique sur le déplacement interne en septembre 2021, traitant des déplacements causés à la fois par les conflits et la violence, ainsi que par les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques (voir la fiche pays).

Ces dernières années, la **République du Congo** a également fait des progrès importants en vue de l'incorporation de la Convention de Kampala dans son droit interne, afin de mieux assurer la protection des personnes déplacées par la mise en place d'un cadre adéquat. Le Ministère des affaires sociales et de l'action humanitaire a mené un processus consultatif avec le soutien du HCR et a préparé un projet de loi qui a été validé par la Cour suprême et transmis au Secrétariat général du gouvernement. Quatre ateliers de renforcement des capacités sur le déplacement interne ont été organisés à Brazzaville et Pointe-Noire,

ciblant les acteurs impliqués dans le processus législatif dans le but de soutenir celui-ci jusqu'à l'adoption finale de la loi au niveau parlementaire ; deux sessions de travail supplémentaires ont été spécialement organisées avec certaines commissions parlementaires pertinentes, entre autres activités de sensibilisation. **Il est maintenant primordial d'achever le processus et de prendre les mesures nécessaires pour aider et protéger les personnes déplacées de manière adéquate, conformément à la nouvelle législation.**

Il convient de noter qu'à quelques exceptions près, la plupart des pays d'Afrique australe sont touchés par le déplacement interne principalement en raison de catastrophes et de projets de développement, plutôt que de conflits armés et de violences. Cela se reflète clairement dans le champ d'application des instruments juridiques et politiques qui ont été mis en place pour prévenir les conditions menant au déplacement, aider et soutenir les solutions durables en faveur des personnes déplacées.

Par exemple, le cadre de solutions durables pour les personnes déplacées et les populations touchées par les inondations, adopté par le gouvernement du **Malawi** en 2015, est le seul instrument axé sur les solutions qui traite exclusivement des déplacements dus aux catastrophes dans le monde. En **Zambie**, c'est le Bureau du vice-président, via l'Unité de gestion et d'atténuation des catastrophes (DMMU), qui est mandaté pour traiter toutes les questions relatives aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et dont la structure transcende le niveau communautaire jusqu'au Conseil des ministres. En février 2013, le gouvernement a organisé une série de réunions consultatives avec les parties prenantes qui ont conduit à la création d'un comité technique chargé d'élaborer : des lignes directrices sur l'indemnisation et la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays ; un mémorandum du Cabinet pour l'approbation d'une politique de réinstallation ; un mémorandum du Cabinet sur la domestication de la Convention de Kampala et des lignes directrices sur l'indemnisation et la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Les progrès sur ces cadres se sont poursuivis

¹²⁶ - Voir le décret n° 1/01, 5 janvier 2001, Normes sur la réinstallation des populations déplacées et le décret n° 79/02, 6 décembre, Mise en œuvre des normes - Procédures d'exploitation normalisées.

lors d'un atelier national organisé par le gouvernement et l'UA à Lusaka en juillet 2013. En outre, le 21 octobre 2013, le Cabinet a approuvé à la fois la domestication de la Convention de Kampala et les *lignes directrices sur l'indemnisation et la réinstallation des personnes déplacées*. La *Politique nationale de réinstallation de la Zambie* a aussi fini par être adoptée en juin 2015. Dans son préambule, la politique reconnaît également que le gouvernement a mis en œuvre un programme de repeuplement des terres pendant plus de 24 ans, en se concentrant principalement sur un repeuplement à des fins agricoles, sans avoir mis en place un cadre politique et juridique global.

Cette situation a engendré plusieurs problèmes, notamment l'absence de mécanisme de coordination à un niveau élevé de gouvernement pour la mise en œuvre du programme, les litiges fonciers ainsi que le faible niveau de développement des infrastructures et de prestation de services dans les programmes de réinstallation. En dépit de leur titre, les deux instruments abordent toutes les phases du déplacement, de la prévention aux solutions durables.

En **Afrique du Nord**, des discussions autour du développement potentiel d'un cadre national sur le déplacement interne ont également eu lieu en **Libye** ces dernières années. En 2018, lors de sa visite officielle dans le pays, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées a noté que le système de coordination gouvernemental ne répondait pas efficacement aux besoins des personnes déplacées. Tout en saluant la volonté politique de protéger et d'aider ces personnes par la création d'un Ministère d'État pour les affaires des personnes déplacées,¹²⁷ ainsi que d'un Haut Comité pour les affaires des personnes déplacées et d'autres comités au niveau du conseil dans toutes les régions du pays, elle a exprimé la nécessité d'améliorer les mécanismes de coordination au sein du gouvernement libyen afin d'avoir des objectifs plus clairs et une plus grande clarté sur les rôles des institutions clés dans la réponse au déplacement interne, ainsi que sur leurs partenariats avec les partenaires nationaux et internationaux. L'experte a donc recommandé

l'élaboration d'une feuille de route exhaustive sur les déplacements internes, conformément aux normes internationales et régionales (c'est-à-dire la Convention de Kampala, que la Libye n'a pas encore ratifiée).¹²⁸ Depuis lors, la signature de l'accord de cessez-le-feu en octobre 2020 et la formation ultérieure du gouvernement d'unité nationale en mars 2021 ont jeté les bases d'une stabilité accrue dans toute la Libye. Cela s'est traduit par le retour d'un nombre croissant de personnes déplacées sur leurs lieux d'origine au cours des deux dernières années, phénomène qui s'est toutefois ralenti en raison du paysage politique et sécuritaire encore fragile, et du fait que de nombreuses personnes déplacées, en particulier celles vivant dans des centres urbains tels que Tripoli, Benghazi ou Misrata, ne veulent ou ne peuvent pas retourner sur leurs lieux d'origine en raison des préjudices qui y ont été causés aux infrastructures publiques et aux logements, et de la contamination par des restes explosifs de guerre.¹²⁹ Néanmoins, depuis 2020, le gouvernement libyen travaille en collaboration avec les Nations Unies à l'élaboration d'un projet de *Stratégie nationale de solutions durables*. La Stratégie a été achevée en juillet 2022 et est en attente d'adoption formelle par les autorités.

Dans le même temps, le gouvernement (à travers son Ministère de la justice) a collaboré avec le Centre international pour le développement des politiques migratoires afin de procéder à une analyse complète des cadres juridiques et politiques existants relatifs à la protection des personnes déplacées.¹³⁰ Parmi les principales dispositions qu'il a identifiées figurent la *résolution n° 597 du Conseil présidentiel de 2019*, un instrument d'une grande importance, car il concerne l'affectation de ressources financières aux municipalités pour fournir des services de base et une aide aux personnes déplacées, et la *loi n° (29) de 2013 sur la justice transitionnelle*, qui fait référence aux mécanismes de responsabilité et d'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme, y compris les personnes déplacées. En 2013, le Congrès national général a également publié la *résolution n° (123)*, qui visait à établir une feuille de route pour les différends entre certaines villes libyennes et considérait le traitement des

127 - Désormais, le Ministère d'État chargé des déplacements internes et des droits de l'homme.

128 - *A/HRC/38/39/ADD.2*.

129 - Groupe mondial de la protection, *Libya Protection Analytical Update*, avril 2022.

130 - Son rapport d'analyse final n'était pas disponible en août 2022.

cas des personnes déplacées comme des « cas urgents » devant le système judiciaire libyen, permettant ainsi aux personnes déplacées d’avoir une priorité juridique. Peut-être plus important encore, la *résolution n° (107) de 2013* comportait des dispositions légales obligeant le gouvernement à renvoyer les personnes déplacées des sous-régions de la montagne vers leurs lieux d’origine et à prendre les dispositions et procédures nécessaires pour la réparation et la reconstruction de ces zones. D’autres dispositions intéressantes applicables aux personnes déplacées concernaient leur droit de vote et leur droit de se présenter aux élections.¹³¹

L’analyse par le gouvernement des cadres juridiques et politiques existants relatifs à la protection des personnes déplacées a également permis d’identifier plusieurs décisions et *fatwas* importantes sur les personnes déplacées ; par exemple, en 2020, la Cour suprême a rendu un verdict affirmant l’obligation pour l’État d’indemniser les personnes déplacées conformément à la législation nationale. L’article 31 de la *loi sur la réorganisation de la Cour suprême* indique explicitement que les principes

contenus dans son arrêt sont contraignants pour toutes les autorités du pays, ce qui peut lui conférer un pouvoir législatif.¹³²

Depuis la réalisation de cette analyse, le gouvernement libyen a adopté une série de décrets et de décisions supplémentaires visant à supprimer les obstacles juridiques et administratifs empêchant les personnes déplacées d’accéder aux services ou de jouir de leurs droits dans les zones de déplacement ou de réinstallation (par exemple, permettre aux personnes déplacées de percevoir leur salaire quel que soit l’endroit où elles se trouvent),¹³³ ainsi qu’à garantir la fourniture d’une aide humanitaire aux personnes déplacées.¹³⁴ Le gouvernement a également créé plusieurs fonds destinés aux personnes déplacées, notamment pour compenser la perte de leurs biens et accélérer la reconstruction des zones touchées par le conflit afin de permettre le retour et la réintégration durable des personnes déplacées. Cependant, certains de ces fonds n’ont pas encore été alloués, ce qui fait que de nombreuses personnes déplacées dépendent essentiellement de l’aide humanitaire.

Pays à la loupe : Mali

Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :

National :

- *Stratégie des solutions durables pour les personnes déplacées, retournées, rapatriées et les groupes vulnérables locaux (2020-2025) (et Plan d’Actions) (2021)*
- *Stratégie Nationale de Gestion des Personnes Déplacées Internes et des Rapatriés (2015-2017) (et Plan d’Actions) (2015)*

Tenant compte du déplacement interne :

National :

- *Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d’Alger (2015)*

¹³¹ - La *résolution n° 19 de 2012* concernant l’adoption du règlement sur l’inscription des électeurs comprenait des dispositions au profit des personnes déplacées. Par exemple, la décision oblige la Commission électorale, en coordination avec les autorités compétentes, à identifier les zones d’où leurs résidents ont déménagé temporairement pour vivre dans d’autres régions libyennes et les zones dans lesquelles ils résidaient.

¹³² - Voir l’article 31 de la *loi de réorganisation de la Cour suprême*.

¹³³ - Voir par exemple le Bureau du Premier ministre (BPM), Instructions pour libérer les salaires des personnes déplacées (18 août 2021, doc. 9575) ; BPM, Décision d’allouer des fonds relevant du Ministère des affaires sociales pour les salaires des personnes déplacées venant de l’est pour décembre 2021 (19 décembre 2021, doc. 685-2021).

¹³⁴ - BPM, *Approbation de la distribution de l’aide par LIBAID à Tawergha*, doc. 5656, 27 février 2022.

Contexte

La situation sécuritaire au Sahel central continue de se détériorer rapidement et de manière significative, combinant des situations prolongées et de nouvelles situations d'urgence. Le Mali demeure l'épicentre de la crise prolongée dans le Sahel central. La situation des droits de l'homme dans le pays s'est détériorée au cours des dernières années, avec une augmentation de 62 % des incidents de protection en 2021 par rapport à 2020.¹³⁵ Les violences intercommunautaires et les conflits armés entre les groupes extrémistes violents et les forces gouvernementales, ainsi que les attaques contre les civils¹³⁶ sont les principaux moteurs des déplacements internes dans le pays, en particulier dans ses régions du nord et du centre. Les zones de conflit sont de plus en plus militarisées, comme en témoigne l'utilisation d'engins explosifs improvisés (EEI) entraînant des restrictions de mouvements et des pertes humaines.¹³⁷ Depuis 2017, le Mali a connu une hausse significative des incidents causés par les EEI, y compris les mines improvisées, dans le centre du pays. L'Observatoire des mines a enregistré 242 victimes de mines improvisées au Mali en 2020.¹³⁸

Les populations civiles sont gravement touchées et exposées à des attaques aveugles, notamment contre des écoles et des établissements de santé, à des exécutions sommaires, au recours généralisé au viol et à des agressions, ce qui a de graves répercussions sur la santé mentale et le bien-être psychosocial. En 2021, ces violences ont provoqué au moins 249 000 nouveaux déplacements.¹³⁹ Les violations des droits de l'homme liées à l'esclavage fondé sur l'ascendance provoquent également des déplacements, en particulier dans l'ouest

du pays. En outre, les inondations liées aux pluies saisonnières et les périodes prolongées de sécheresse ont forcé encore plus de personnes à fuir leur foyer.¹⁴⁰ Au 31 juillet 2022, on estimait à plus de 390 000 le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays.¹⁴¹

Cadre national sur le déplacement interne

Face à ces défis, le Mali a affirmé son engagement en faveur des droits des personnes déplacées en signant la Convention de Kampala en 2009 et en déposant son instrument de ratification auprès de l'Union africaine en novembre 2012. En 2015, le gouvernement du Mali a demandé l'appui de ses partenaires techniques, en particulier le HCR, pour soutenir l'incorporation de la Convention de Kampala dans sa législation nationale. Pour ce faire, le *Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire* a créé le « Comité technique sur la domestication de la Convention de Kampala au Mali » en avril 2016¹⁴² Ce comité était chargé d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action pour la domestication de la Convention.

Pour appuyer ce processus, le HCR, en collaboration avec l'Équipe spéciale du Groupe mondial de la protection sur les lois et les politiques, le NRC et l'IDMC, a réalisé en 2016 une étude sur les cadres normatifs et institutionnels relatifs à la protection des personnes déplacées au Mali.

135 - OCHA, *Mali : Plan de réponse humanitaire 2022*, février 2022, p. 14.

136 - Voir par exemple : MSF, *Central Mali: no choice but to flee*, 2020 ; Amnesty International, *Mali: New eye-witness testimony describes killings and mass displacement amid surge in violence in Menaka*, 16 juin 2022 ; Conseil danois pour les réfugiés, *Mali : Rapport d'Évaluation Rapide de Protection à Djenné à l'endroit des PDI de Senossa*, 22 juillet 2022 ; International Rescue Committee, *Évaluation Rapide de Protection (ERP) Village de Wourowel et Campement de Djoudiou Daka, Commune de Youwarou, cercle de Youwarou, Région de Mopti*, 27 juillet 2022.

137 - Le pourcentage de répondants déclarant que la cause des restrictions de mouvement était liée à des engins explosifs / mines a continuellement augmenté au Burkina Faso au cours du deuxième trimestre 2021, passant de 4,8 % en avril 2021 à 9,3 % en juin 2021 (source : *Projet 21 | HumanitarianResponse*).

138 - Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, *Rapport 2021 de l'Observatoire des mines*, novembre 2021.

139 - IDMC, *Mali Country Profile*, 2022.

140 - Les estimations ne sont pas disponibles en raison de l'absence de suivi systématique des déplacements dus aux catastrophes et des difficultés à suivre les déplacements liés aux catastrophes à évolution lente.

141 - OIM, *Mali : Rapport sur les mouvements de populations*, juillet 2022.

142 - Voir la décision n° 2016-0109 / MSAHRN-SG. Le comité est présidé par le *Ministre de la solidarité et de l'action humanitaire*, et la vice-présidence est assurée par le *Ministère de la justice*. Il comprend des représentants du *Ministère de l'administration du territoire*, du *Ministère des Maliens de l'extérieur*, du *Ministère des affaires étrangères*, du *Ministère de la sécurité*, des représentants des commissions de l'Assemblée nationale, des représentants de la société civile, de la Commission nationale des droits de l'homme, de la mission de l'UA pour le Mali et le Sahel, des représentants du HCR, du PNUD, de la Croix-Rouge malienne et un représentant du CICR en qualité d'observateur.

Le rapport final de l'étude, publié en avril 2017,¹⁴³ a recommandé, entre autres mesures, la mise en place d'une législation nationale exhaustive pour traiter la question du déplacement interne au Mali, conformément aux normes internationales et régionales. Par conséquent, un consultant national a été recruté en 2018 pour soutenir le comité dans l'élaboration du projet de loi national. Après plusieurs consultations et séances de travail approfondies, le projet de loi a été approuvé lors d'un atelier de validation qui s'est tenu en août 2019 et auquel ont participé un large éventail d'acteurs au Mali, notamment tous les ministères concernés.

Le projet de loi nationale devait être soumis à l'Assemblée nationale en 2020, mais sa présentation a été retardée en raison de la pandémie de COVID-19, des élections organisées en mars de la même année et d'une disposition litigieuse sur la peine de mort. Grâce au plaidoyer et sous la direction des autorités, la disposition litigieuse a été modifiée. Le projet de loi révisé a été adopté au niveau technique début 2022 et a été soumis au Conseil des ministres pour les étapes suivantes.¹⁴⁴

Le fait que le nouveau gouvernement de transition ait indiqué, lors de la présentation de son plan d'action 2021-2022, que le retour des personnes déplacées était une priorité de la transition¹⁴⁵ ouvre la perspective de l'adoption d'une loi sur les personnes déplacées dont le pays a grand besoin, conformément à ses engagements régionaux et internationaux. En 2015, le Mali a adopté une Stratégie nationale de gestion des personnes déplacées internes et des rapatriés, valable pour la période 2015-2017, qui a été révisée et mise à jour pour la période 2020-2025 ; un instrument juridique transposant la Convention de Kampala dans le droit interne constituerait désormais un encadrement essentiel à toute stratégie et initiative de solutions durables que le gouvernement souhaite développer en collaboration avec ses partenaires de l'action humanitaire, des droits de l'homme et du développement pour répondre à la situation actuelle de déplacement dans le pays.

143 - Voir Groupe mondial de la protection, *Examen du cadre normatif et institutionnel malien relatif à la protection des personnes déplacées internes du Mali*, 2017.

144 - L'adoption technique ne signifie pas que le document est définitif. Les prochaines étapes nécessaires comprennent un examen du document par le Conseil des ministres, qui pourrait entraîner des modifications supplémentaires du texte, et la soumission au Parlement pour discussion et adoption.

145 - Voir le *Discours de présentation du plan d'action du gouvernement 2021-2022* par le Premier ministre du Mali, M. Choguel Kokalla Maïga.



© OIM/Rikka Tupaz. Somalie : Personnes déplacées à Galkayo

Pays à la loupe : RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DE SOMALIE

Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :	Tenant compte du déplacement interne :
<p>National :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Stratégie nationale de solutions durables (2020-2024) (2021)</i> - <i>Politique nationale somalienne sur les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays (2019)</i> 	<p>National :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan d'action national pour mettre fin à l'apatridie en Somalie (2021-2024)</i> - <i>Lignes directrices nationales sur les expulsions (2019)</i> - <i>Protocole intérimaire sur la distribution de terres pour le logement aux réfugiés rapatriés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays remplissant les conditions requises (2019)</i> - <i>Plan de développement national de 2020 à 2024 (2019)</i> - <i>Politique de protection sociale de la Somalie (2019)</i> - <i>Cadre de redressement et de résilience de la Somalie (2018)</i> - <i>Politique nationale de gestion des catastrophes (2017)</i>
<p>Infranational :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Stratégie de solutions durables de l'administration régionale du Benadir (2020-2024) (2020)</i> - <i>Politique de l'administration régionale du Benadir concernant les personnes déplacées et rapatriées à Mogadiscio (2019)</i> - <i>Stratégie d'intégration locale du Puntland (2018-2020) (2018)</i> - <i>Lignes directrices de la politique du Puntland en matière de déplacement (2012)</i> 	

Contexte

Depuis maintenant des décennies, les Somaliens sont contraints de fuir devant les conflits armés, les violences et les violations des droits de l'homme impliquant Al-Shabaab et d'autres groupes armés internationaux et nationaux. Les tensions et la violence se sont accrues dans le contexte des élections nationales. On estime qu'il y avait fin 2021 près de trois millions de personnes déplacées dans le pays en raison du conflit et de la violence, la plupart vivant dans les centres urbains. En outre, de nombreux Somaliens sont également confrontés à des catastrophes, notamment des sécheresses, des inondations et des tempêtes violentes récurrentes. Rien qu'en 2021, plus de 271 300 personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays à la suite de catastrophes.¹⁴⁶ Les facteurs déclenchant les

déplacements dans de nombreuses régions de Somalie se chevauchent et sont interdépendants ; cette combinaison de facteurs conduit souvent à des déplacements multiples et à ce que les personnes se retrouvent dans des situations de déplacement prolongé.

Cadre national sur le déplacement interne

Le gouvernement fédéral de la Somalie envisage depuis longtemps la mise en place d'un cadre politique sur le déplacement interne, conformément aux normes internationales et régionales. Parallèlement à l'achèvement du processus de ratification de la Convention de Kampala -

¹⁴⁶ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 27.

dont l'instrument de ratification a été déposé auprès de la Commission de l'UA le 6 mars 2020,¹⁴⁷ le gouvernement a intensifié ses efforts en vue d'élaborer une politique spécifique en 2019 avec la mise en place d'une équipe consultative technique, qui comprenait des fonctionnaires et des acteurs internationaux soutenus par l'Organisation internationale du droit du développement (IDLO). Le processus d'élaboration des politiques a bénéficié de vastes consultations avec un large éventail de parties prenantes concernées. Il a été éclairé par de nombreuses données et preuves, y compris divers exercices de profilage menés à travers le pays.¹⁴⁸ Adoptée par le Conseil des ministres en novembre 2019, la *Politique nationale sur les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays* est un instrument très complet, qui précise l'architecture institutionnelle de la réponse et aborde des défis particulièrement pertinents pour la Somalie, tels que les expulsions forcées, les déplacements secondaires et le déplacement interne d'éleveurs. Ces questions se reflètent dans la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, elle-même incluse dans la politique, qui adapte la définition des Principes directeurs au contexte local. Le document indique également que les personnes contraintes de fuir peuvent être considérées comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qu'elles résident ou non dans des sites identifiés comme tels ou qu'elles vivent dans des zones urbaines aux côtés de populations non déplacées ou dans des familles d'accueil, quelles que soient la cause et la durée de leur déplacement, ainsi que leur clan et leur région d'origine.

En novembre 2019, le Conseil des ministres du gouvernement fédéral a adopté deux cadres politiques et réglementaires supplémentaires et complémentaires, à savoir les *Lignes directrices nationales sur les expulsions*¹⁴⁹ et le *Protocole intérimaire sur la distribution des terres pour les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays remplissant les conditions requises*, afin de s'assurer que toute expulsion est effectuée d'une manière planifiée et légale qui protège les droits, y compris en fournissant des terres alternatives pour la réinstallation et d'autres options.¹⁵⁰

Au niveau local, en 2020-21, les maires de Bossaso, Garowe, Galkayo, Dhusamareb, Abudwak et Adaado ont demandé et accepté des moratoires sur les expulsions en réponse à la pandémie de COVID-19. À Baidoa, les autorités ont émis un arrêté officiel de suspension des expulsions forcées en avril 2020, qui a été renouvelé par la suite.

Ces moratoires, associés au suivi et à la sensibilisation des communautés, ont contribué à une réduction significative des expulsions ; il faut espérer que ces efforts seront soutenus par des décisions similaires au niveau fédéral. L'importance du renforcement de la sécurité d'occupation et de la réduction des expulsions forcées des communautés déplacées est également mentionnée explicitement comme une priorité clé à la fois dans la *Stratégie nationale de solutions durables (2020-2024)* et dans le dernier *Plan de développement national*. En janvier 2022, le Parlement de l'État du Sud-Ouest de la Somalie a adopté une *loi foncière*,¹⁵¹ ce qui représente une avancée pour la garantie de la sécurité d'occupation dans cet État. L'adoption de tous ces instruments représente une opportunité à exploiter, en vue de l'établissement d'un cadre juridique cohérent pour lutter contre les expulsions forcées dans toute la République. L'harmonisation de la législation entre le niveau fédéral et celui des États est essentielle, car elle contribue à combler les lacunes et à résoudre les problèmes susceptibles d'apparaître, ainsi qu'à promouvoir une compréhension commune des questions clés et une utilisation efficace des ressources.

Pour s'acquitter de ses obligations légales conformément à la Convention de Kampala, le gouvernement fédéral a élaboré en 2020 un projet de loi sur les personnes déplacées afin de mener à bien le processus de domestication de la Convention par l'adoption d'une loi complétant les cadres politiques existants, avec le soutien du HCR, notamment grâce à l'assistance technique de l'ancien Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées. Dans le cadre de ce processus, des consultations approfondies ont

147 - Le président somalien Mohamed Abdullahi Mohamed a signé la Convention de Kampala le 26 novembre 2019, après son adoption à la quasi-unanimité au parlement.

148 - Voir GP20, Somalie. *Data and Analysis to Inform Collaborative Approaches to Finding Durable Solutions*, 2020.

149 - Leur élaboration s'est également appuyée sur les éléments des exercices de profilage, complétés par les informations recueillies par le traqueur d'expulsions (Eviction Tracker) exploité par le NRC, ONU-Habitat et le Groupe de la protection depuis 2015.

150 - Voir gouvernement fédéral de Somalie, *Submission to the UN Secretary General's High-Level Panel on Internal Displacement*, 2020.

151 - Voir *communiqué de presse*.

été menées avec les parties prenantes concernées, notamment les membres des gouvernements fédéral et locaux, la communauté internationale et les groupes de personnes déplacées. Un atelier de validation s'est déroulé en novembre 2020 sous l'égide du vice-premier ministre. Bien que le processus ait subi des retards liés à la pandémie de COVID-19 et aux élections nationales, le projet de loi sur les personnes déplacées a été examiné et approuvé par le Conseil des ministres et, en juin 2022, le Ministère de l'intérieur attendait une séance appropriée du nouveau parlement pour entamer le processus d'approbation en présentant le projet de loi à la Chambre basse.

Il convient de noter que différentes autorités au niveau infranational, qui jouent un rôle important dans la réponse au déplacement interne, ont également fait avancer l'agenda en adoptant divers instruments normatifs. Par exemple, les autorités du **Puntland** ont adopté en 2012 les *Lignes directrices de la politique du Puntland en matière de déplacement*, complétées par la *Stratégie d'intégration locale du Puntland (2018-2020)* en 2018.¹⁵² En 2013-14, des efforts importants ont également été déployés en vue de l'élaboration d'un cadre politique sur le déplacement interne au **Somaliland**, bien que le projet n'ait jamais été officiellement adopté. Plus récemment, en janvier 2019, l'**Administration régionale du Benadir** et la municipalité de Mogadiscio ont adopté une *Politique concernant les personnes déplacées et rapatriées à Mogadiscio* qui facilite l'accès des personnes déplacées aux services de base ainsi qu'à la police communautaire et aux procédures judiciaires, et qui est particulièrement précieuse compte tenu du nombre important de personnes déplacées qui ont trouvé refuge dans la capitale et des caractéristiques de cette population urbaine.

Si des défis majeurs subsistent, la Somalie a donc adopté un éventail impressionnant de nouvelles politiques que le gouvernement s'est engagé à traduire en améliorations tangibles pour les droits des personnes déplacées, notamment leur droit à une solution durable. Depuis 2016, sous l'égide de l'Initiative pour des solutions durables en Somalie (DSI), les efforts déployés par le pays pour créer un environnement politique et institutionnel favorable se sont en réalité considérablement concentrés sur la promotion de solutions durables pour les personnes déplacées et les rapatriés. C'est devenu une priorité pour tous les niveaux de gouvernement, en reconnaissance du fait que les solutions durables ne peuvent être atteintes de manière isolée. Cela s'est traduit par la création d'une architecture de coordination institutionnelle qui va au-delà de la coordination humanitaire, notamment par la mise en place d'une Unité des solutions durables au sein du Ministère de la planification, de l'investissement et du développement économique, ainsi que d'un Secrétariat national des solutions durables représentant tous les ministères de tutelle concernés et de la Facilité de développement et de reconstruction de la Somalie. En outre, les solutions durables pour les personnes déplacées et les rapatriés ont été incluses dans plusieurs politiques (inter)sectorielles, y compris les plans de développement et les investissements nationaux et locaux.¹⁵³ Une autre illustration de l'importance accordée par le gouvernement somalien à la réalisation de solutions durables est l'adoption d'une *Stratégie nationale de solutions durables 2021-2024*, qui a été adoptée en mars 2021 pour soutenir l'opérationnalisation du cadre politique national sur le déplacement interne. Bien que des défis majeurs restent à relever, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en place de l'architecture et des approches intergouvernementales pour soutenir les solutions durables, et de nombreuses pratiques positives susceptibles d'être reproduites par d'autres pays apparaissent.

¹⁵² - Les *lignes directrices de la politique du Puntland en matière de déplacement* en 2012, complétées par la *Stratégie d'intégration locale du Puntland (2018-2020)* en 2018.

¹⁵³ - Voir, par exemple, la *Stratégie nationale de solutions durables (2020-2024)* (2021) et la *Stratégie de solutions durables de l'administration régionale du Benadir (2020-2024)* (2020).



© HCR/Mozambique

Pays à la loupe : MOZAMBIQUE



Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :

National :

- *Politique et stratégie de gestion des déplacements internes (résolution 41/2021) (2021)*

Tenant compte du déplacement interne :

National :

- *Plan de reconstruction des zones touchées par le terrorisme dans le Cabo Delgado (2021-24) (2022)*
- *Programme de résilience et de développement intégré du nord du Mozambique (2022)*
- *Loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (loi 10/2020 du 24 août) (2020)*
- *Plan directeur de réduction des risques de catastrophe 2017-2030 (2017)*
- *Décret sur le règlement du processus de réinstallation résultant d'activités économiques (décret 31/2012 du 8 août) (2012)*
- *Accord général de paix pour le Mozambique (1992)*

Contexte

Le Mozambique a été touché par des déplacements internes dus à de multiples causes, principalement liées aux catastrophes climatiques et aux conflits armés. Le conflit interne qui ravage la province du Cabo Delgado, dans le nord-est du Mozambique, a eu de graves répercussions sur la vie des gens. La violente insurrection, qui a débuté en octobre 2017, avait entraîné la mort d'au moins 1 100 civils et le déplacement de près de 946 000 personnes en juin 2022, principalement des femmes et des enfants.¹⁵⁴ La plupart d'entre elles ont fui vers des zones plus stables du Cabo Delgado, même si un nombre croissant de personnes cherchent à se mettre en sécurité dans les provinces voisines de Nampula, Niassa et Zambezia. Plus de 730 000 personnes ont également été touchées par le cyclone Gombe, qui a frappé la zone côtière des provinces de Nampula et de Zambezia le 11 mars 2022. Au plus fort de la phase d'évacuation et de déplacement, quelque 23 000 personnes étaient hébergées dans 52 centres de transit.¹⁵⁵ En outre, quelque 90 000 personnes déplacées par les cyclones précédents vivent toujours dans des conditions précaires dans plus de 70 sites temporaires répartis dans six provinces. Cette situation exacerbe la vulnérabilité des personnes déplacées et leur exposition aux risques pendant la saison des pluies.¹⁵⁶

Cadre national sur le déplacement interne

Le Mozambique a signé la Convention de Kampala en 2010 et a finalement déposé son instrument de ratification auprès de la Commission de l'UA en janvier 2020. Ces dernières années, le gouvernement a montré son intérêt à entreprendre les efforts législatifs et politiques nécessaires pour mettre son cadre national en conformité avec les normes définies par l'instrument de l'Union africaine et répondre plus efficacement aux crises de déplacement interne auxquelles le pays est

confronté. Cet engagement a été promu par le biais de plusieurs initiatives, avec la participation de représentants gouvernementaux clés à des cours sur le déplacement interne organisés par le passé à l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, en Italie (« cours de San Remo »),¹⁵⁷ au Livingstone Syllabus de l'UA et du HCR, à une formation de formateurs dirigée par le HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne en Afrique australe, ainsi qu'à une table ronde organisée par le CICR sur ce sujet avec les États membres de la SADC. Les partenaires techniques du gouvernement ont également organisé des activités de sensibilisation au niveau national avec les principaux homologues du gouvernement ainsi que les commissions parlementaires concernées.

En juin 2020, le gouvernement (par le biais de son Institut national de gestion et de réduction des risques de catastrophe, acronyme portugais : *INGD*) a engagé une discussion avec le NRC¹⁵⁸ et Oxfam Afrique du Sud sur la manière dont les déplacements liés aux catastrophes peuvent être prévenus, préparés et traités le plus efficacement possible à la lumière des cadres existants du pays en matière de catastrophes. Le Mozambique a élaboré un *Plan directeur national pour la gestion des risques de catastrophe (2006-2014)*, qui a été mis à jour pour la période 2017-2030,¹⁵⁹ et a promulgué une loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe en 2020.¹⁶⁰ Compte tenu de l'absence de références aux déplacements liés aux catastrophes dans ce document, le gouvernement a décidé d'élaborer des lignes directrices complémentaires conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, en particulier ses objectifs visant à réduire le nombre de personnes touchées par les catastrophes et à augmenter le nombre de stratégies nationales et locales de RRC élaborées dans ce domaine.

154 - OIM Mozambique, *DTM - Baseline Assessment Round 16*, juin 2022.

155 - OCHA Mozambique, *Tropical Cyclone Gombe Flash Update No. 5*, 22 mars 2022.

156 - HCR, *Cabo Delgado External Update*, mai 2022.

157 - Organisés par l'Institut international de droit humanitaire de San Remo en collaboration avec la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées et le HCR.

158 - Ce soutien a été fourni dans le cadre d'un projet mondial intitulé « Réduire le risque de déplacement dû aux catastrophes, soutenir la résilience et protéger les personnes déplacées par les catastrophes - Mise en œuvre du guide *Des paroles aux actes sur les déplacements liés aux catastrophes* », financé par l'Allemagne.

159 - Voir : Mozambique, *Plan directeur de réduction des risques de catastrophe 2017-2030* (2017).

160 - Voir : loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (loi 10/2020 du 24 août), 2020.

Cela a finalement conduit à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie à l'échelle nationale pour la gestion des déplacements internes (PSIDM), adoptées par le Conseil des ministres dans sa résolution 42/2021. Cette politique vise à prévenir et à réduire les risques de déplacement en cas de catastrophe, à renforcer la résilience et à répondre aux besoins de protection des personnes déjà déplacées. Le gouvernement y a vu une occasion d'aller plus loin dans la domestication de la Convention de Kampala et, tout au long du processus, il a également reçu une assistance technique de l'OIM et du HCR. Les PSIDM abordent explicitement toutes les causes de déplacement (catastrophes, conflits armés, violence généralisée et violations des droits de l'homme) et toutes les phases de la réponse (prévention/préparation, assistance pendant le déplacement et solutions durables).

À la suite de l'adoption des PSIDM, un *Plan d'action triennal (2022-2025)* est entré en vigueur pour la diffusion et l'opérationnalisation de la politique/stratégie tant au niveau national que local. Parmi les principales activités prévues, un *Manuel de formation* sur la politique/stratégie et une plateforme d'apprentissage en ligne seront créés et mis à disposition dans 11 provinces du Mozambique. Ces deux instruments constitueront le principal matériel de renforcement des capacités pour les décideurs et les praticiens de la RRC, tandis que des activités de formation à la gestion des déplacements liés aux catastrophes seront menées pour renforcer la capacité des collectivités locales et des ONG à gérer les risques et les situations d'urgence et à relever les défis de la mobilité humaine dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. En outre, trois projets régionaux sur les solutions durables seront pilotés et une étude de recherche sera menée en mettant l'accent sur la dynamique des déplacements liés aux catastrophes, en particulier dans le contexte d'événements à évolution lente tels que les déplacements dus à la sécheresse dans le sud du Mozambique. Le Plan de reconstruction des zones touchées par le terrorisme dans le Cabo Delgado (2021-2024) et le *Programme de résilience et de développement intégré du nord du Mozambique*, adopté par le gouvernement en juin 2022, sont également alignés dans une certaine mesure sur la politique relative aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et abordent les questions liées au déplacement interne. Par exemple, le dernier de ces instruments compte comme objectif stratégique le renforcement de

la cohésion sociale, en mettant l'accent sur les personnes déplacées et les communautés d'accueil.

L'adoption de la politique et de la stratégie nationales pour la gestion des déplacements internes représente une étape très importante vers la domestication effective de la Convention de Kampala par le gouvernement du Mozambique. Toutefois, des efforts supplémentaires au niveau législatif restent nécessaires pour mener à bien le processus. Le HCR, en partenariat avec d'autres organismes humanitaires et acteurs du développement, parachève actuellement une analyse juridique exhaustive de la législation nationale relative à la protection des personnes déplacées, en collaboration avec l'Équipe spéciale du Groupe mondial de la protection sur les lois et les politiques. Il s'agira d'une ressource clé en termes d'opportunités disponibles pour renforcer la protection des personnes déplacées par le biais de réformes juridiques et politiques supplémentaires. Par exemple, alors que le gouvernement a également investi de manière significative dans des actes législatifs et politiques réglementant les processus de réinstallation dans le contexte de déplacements dus à des projets liés au développement (voir le décret n° 31/2012, adoptant le règlement sur le processus de réinstallation résultant d'activités économiques), aucune garantie similaire n'existe pour les réinstallations sur fond de catastrophes ou de conflits armés. Les actes de déplacement arbitraire ne sont ni interdits ni criminalisés dans la législation actuelle ; bien que le Mozambique n'ait pas ratifié le Statut de Rome, il devrait néanmoins adopter des dispositions juridiques spécifiques pour garantir que les actes de déplacement arbitraire assimilables à des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des génocides fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites conformément à la Convention de Kampala et aux autres dispositions pertinentes du droit pénal international, du droit humanitaire international et du droit international des droits de l'homme. Enfin, alors que l'inclusion des questions liées au déplacement interne dans une variété de cadres juridiques et politiques témoigne de l'attention que le gouvernement porte à ce phénomène, leur mise en œuvre effective nécessitera une harmonisation et une coordination des efforts entre les différentes autorités responsables des interventions spécifiques visant à prévenir, à protéger et à aider les personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur du Cabo Delgado.

Continent américain

Contexte :

Les déplacements internes importants sur le continent américain sont le résultat de conflits armés, de violations des droits de l'homme et d'une violence généralisée. Les pays du nord de l'Amérique centrale et le Mexique ont été particulièrement touchés par la violence criminelle, principalement liée au trafic de drogue et aux activités des gangs, exacerbée par des facteurs sous-jacents tels que la pauvreté, les inégalités et la pandémie de COVID-19. On estime que plus de 7 millions de personnes seront déplacées à l'intérieur de leur propre pays d'ici la fin de l'année 2021 en raison de conflits et de violences,¹⁶¹ la plupart en Colombie.¹⁶² Dans ce pays, cinq ans après la mise en œuvre de l'accord de paix de 2016, des personnes continuent d'être contraintes de fuir – plus de 123 000 personnes en 2021. Des catastrophes telles que des inondations, des glissements de terrain, des tempêtes et des tremblements de terre touchent aussi régulièrement les pays de la région, provoquant des déplacements massifs. Pour la seule année 2021, près de 1,7 million de nouveaux déplacements ont été enregistrés en lien avec des catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques.¹⁶³

Un soutien régional fort pour les lois et les politiques en matière de déplacement interne

Sous l'égide de l'Organisation des États américains (OEA), la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH)¹⁶⁴ et la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIADH)¹⁶⁵ ont joué un rôle essentiel dans le suivi, la promotion et la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au niveau régional, notamment en encourageant la mise en place de cadres juridiques et politiques nationaux sur le déplacement interne. La CIDH a par exemple publié des « Lignes directrices pour la formulation de politiques publiques sur le déplacement interne ».¹⁶⁶ La Commission a également établi un mandat de rapporteur sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en 1996, qui a été intégré au mandat sur les droits des migrants en 2012 tout en continuant à jouer un rôle clé en ce qui concerne les droits des personnes déplacées.

161 - HCR, *Rapport sur les tendances mondiales 2021* (voir les chiffres des déplacés internes pour la Colombie : 6 766 002 ; Honduras : 247 090 ; El Salvador : 71 500).

162 - Le Registre national des victimes de Colombie contient le chiffre historique cumulé du nombre de victimes de déplacement qui continue à augmenter, étant donné que des victimes continuent à être enregistrées dans le pays. Ainsi, le nombre total de personnes reconnues comme victimes de déplacement (plus de 8,2 millions) inclut le nombre de personnes déplacées qui font l'objet d'une assistance et/ou d'une réparation, c'est-à-dire celles qui remplissent les conditions pour accéder aux mesures d'assistance et de réparation prévues dans la loi colombienne 1448 (6,7 millions). Les victimes de déplacement décédées, les victimes directes de disparitions forcées et d'homicides, ainsi que d'autres victimes qui, pour diverses raisons, ne peuvent accéder effectivement à ces mesures, sont identifiées comme ne faisant pas l'objet d'une assistance ou d'une réparation et ne sont donc pas incluses dans le chiffre de 6,7 millions. Ce chiffre est constamment mis à jour, étant donné que, selon la définition légale, les victimes ont jusqu'à deux ans pour faire leur déclaration et être incluses dans le système d'enregistrement. Date limite : 31 décembre 2021

163 - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 73-75.

164 - La CIDH est intervenue dans plusieurs pays en faveur des droits des personnes déplacées, notamment par le biais de visites de pays (voir *Preliminary Observations on the IACHR Visit to Mexico*, octobre 2015), de déclarations publiques (voir *Honduras: UN and IACHR Experts Urge Immediate Adoption of Law to Protect Internally Displaced People*) et d'orientations pertinentes (voir *Internal Displacement in the Northern Triangle of Central America: Public Policy Guidelines, 2018*).

165 - La première décision de la CIADH concernant le déplacement interne a été le *Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala* (2004). Depuis lors, la Cour a rendu plusieurs décisions dans lesquelles la CIADH a signalé que le déplacement violait l'article 22 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, en tant que violation continue ainsi que violations multiples des droits de l'homme (par exemple, l'article 17 sur l'unité familiale ou l'article 21 sur la propriété). La Cour a également insisté sur la situation particulière de vulnérabilité à laquelle sont confrontées les personnes déplacées, qui justifie un traitement préférentiel de la part de l'État. Pour en savoir plus, voir : Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 3: Personas en situación de desplazamiento / CIADH- GIZ. 2020*.

166 - <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Guide-InternalDisplacement.pdf>.

Conformément à la Déclaration de New York de 2016 sur les réfugiés et les migrants et à son Cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR), les États de la région ont élaboré une application régionale du CAGR, connue sous le nom de Cadre global de protection et de solutions régionales (MIRPS) pour les Amériques. Dans le cadre du MIRPS, un groupe de travail sur le déplacement interne a également été créé en 2020 avec l'appui de l'OEA et du HCR. Le groupe s'est concentré sur la lutte contre les déplacements internes, servant d'espace pour renforcer les capacités et développer des cadres juridiques et institutionnels leur permettant de répondre aux déplacements internes dans leurs pays. Le groupe est composé d'El Salvador, du Honduras et du Mexique, avec la participation du Costa Rica en qualité de pays observateur. Depuis sa création, le groupe est soutenu par un comité d'experts internationaux sur le déplacement interne. Le groupe a poursuivi ses travaux pendant la présidence guatémaltèque du MIRPS en 2021. Au cours de sa deuxième année, et avec le Mexique à sa tête, le groupe a décidé de suivre les besoins et les sujets de préoccupation identifiés dans les recommandations présentées en 2020, avec des consultations axées sur : les cadres normatifs pour traiter la question du déplacement interne ; une approche harmonisée de l'utilisation des statistiques ; la prévention des causes profondes du déplacement ; et les approches communautaires et différenciées pour générer des solutions.¹⁶⁷ Ces dernières années, ces questions ont également été l'objet d'un certain nombre d'activités supplémentaires de renforcement et de partage des capacités entre les États et leurs partenaires, comme les cours de San Remo sur le déplacement interne (en espagnol pour la première fois en 2020) ou l'échange régional du GP20 sur la prévention et le traitement du déplacement interne dans les Amériques.¹⁶⁸

En 2022, le gouvernement du Honduras, en tant que pays présidant le MIRPS, a organisé une série de consultations régionales sur les causes profondes du déplacement en Amérique centrale et au Mexique, qui comprenait pour la première fois un dialogue sur les changements climatiques et les catastrophes et leur impact sur les communautés déplacées et les communautés vulnérables fortement exposées au risque de déplacement forcé dans la sous-région.

Développements juridiques et politiques nationaux

Jusqu'à présent, **seuls trois pays de la région ont adopté des instruments spécifiquement dédiés au déplacement interne au niveau national** : la **Colombie**, qui a été l'un des premiers pays au monde à reconnaître le phénomène du déplacement interne et à adopter une loi spécifique sur les personnes déplacées en 1997 (même avant les Principes directeurs), développant ainsi au cours des dernières décennies l'une des expériences les plus significatives au niveau mondial en matière de traitement de la situation des personnes déplacées malgré les défis restants ; le **Pérou**, qui a établi son cadre juridique sur le déplacement interne en 2004,¹⁶⁹ et plus récemment **El Salvador**, qui a adopté une loi sur les personnes déplacées conforme aux normes internationales en janvier 2020.¹⁷⁰ Au niveau infranational, quatre États du Mexique ont déjà décidé d'élaborer et d'adopter des lois pour prévenir et traiter le déplacement interne au niveau de l'État : **Chiapas** en 2012, **Guerrero** en 2014, **Sinaloa** en 2020 et **Zacatecas** en 2022. En août 2022, trois autres États élaboraient leurs propres projets de loi sur les personnes déplacées. Néanmoins, le pays ne dispose toujours pas d'un cadre juridique national global (pour plus d'informations, voir la fiche pays).

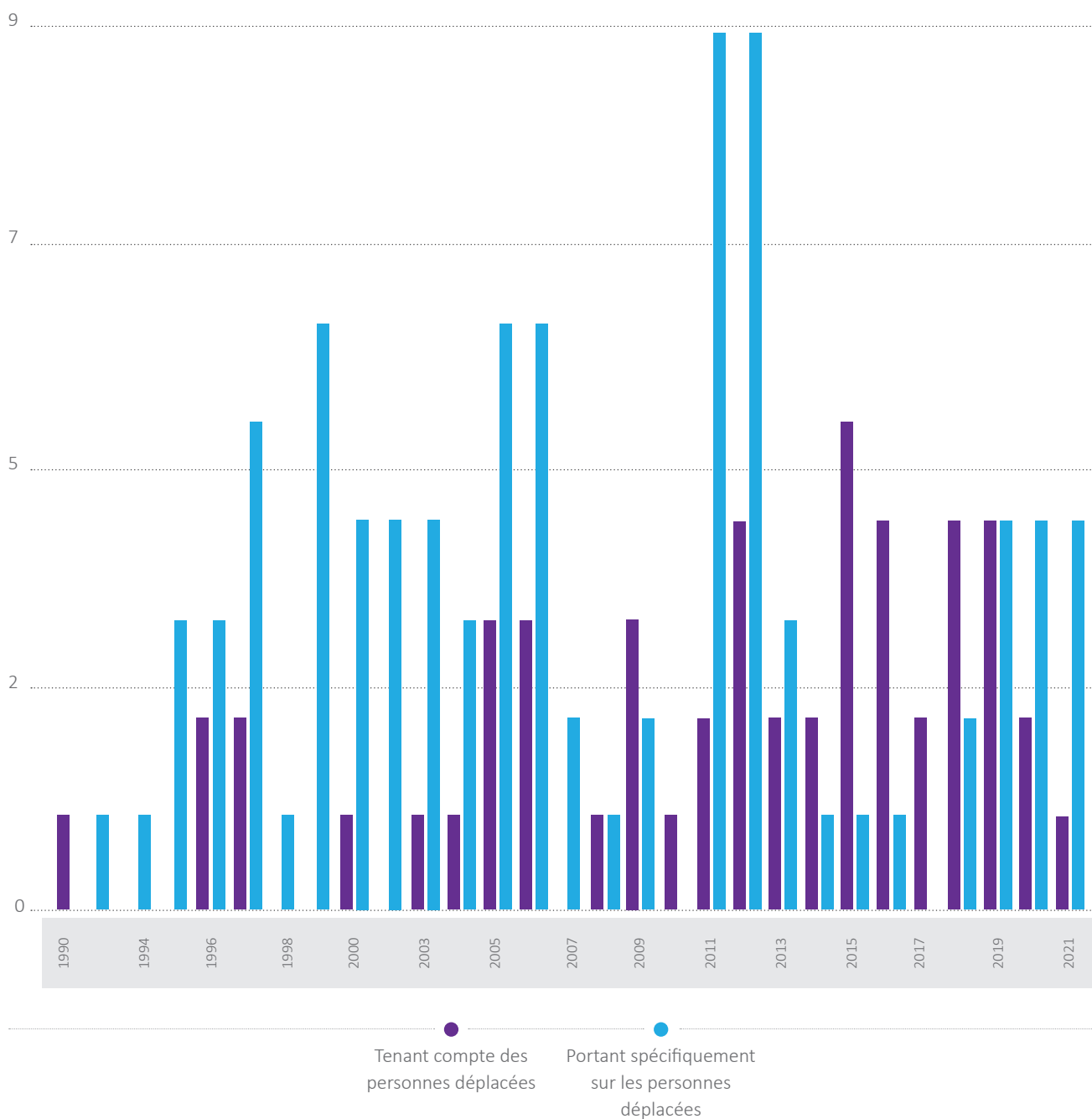
¹⁶⁷ - MIRPS, *Annual Report of the Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework 2020*.

¹⁶⁸ - Voir *rapport d'événement*.

¹⁶⁹ - Pérou : loi n° 28223 sur le déplacement interne, 2004, 28 avril 2004.

¹⁷⁰ - El Salvador: *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno*, 23 janvier 2020.

Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Région Amériques, 1990-2021 :





Le développement des lois et politiques existantes sur le déplacement interne sur le continent a été préconisé et initié principalement pour répondre aux situations de déplacement résultant de conflits armés, de violences généralisées et de violations des droits de l’homme. Par conséquent, ces instruments se concentrent principalement sur ces situations de déplacement interne, et leurs références aux déplacements liés aux catastrophes tendent à être minimales, voire inexistantes. Dans les pays où des lois sur les personnes déplacées sont en place, la réponse au déplacement interne résultant d’une catastrophe et des effets néfastes des changements climatiques est généralement régie par des systèmes juridiques, politiques et institutionnels nationaux bien établis liés aux catastrophes et aux changements climatiques.¹⁷¹

Il en va de même pour tous les autres pays des Amériques, bien que des efforts supplémentaires soient nécessaires pour intégrer de manière adéquate la mobilité humaine - y compris les déplacements liés aux catastrophes - dans les instruments nationaux respectifs relatifs aux catastrophes et aux changements climatiques, conformément aux cadres internationaux et régionaux pertinents. Les gouvernements **du Costa Rica, du Guatemala et du Mexique** ont pris des mesures positives dans ce sens, notamment en adoptant respectivement un *Plan national de gestion des risques 2016-2020*,¹⁷² un *Plan d’action national sur les changements climatiques (2018)*¹⁷³ et une *loi nationale sur les changements climatiques (2012)*.¹⁷⁴

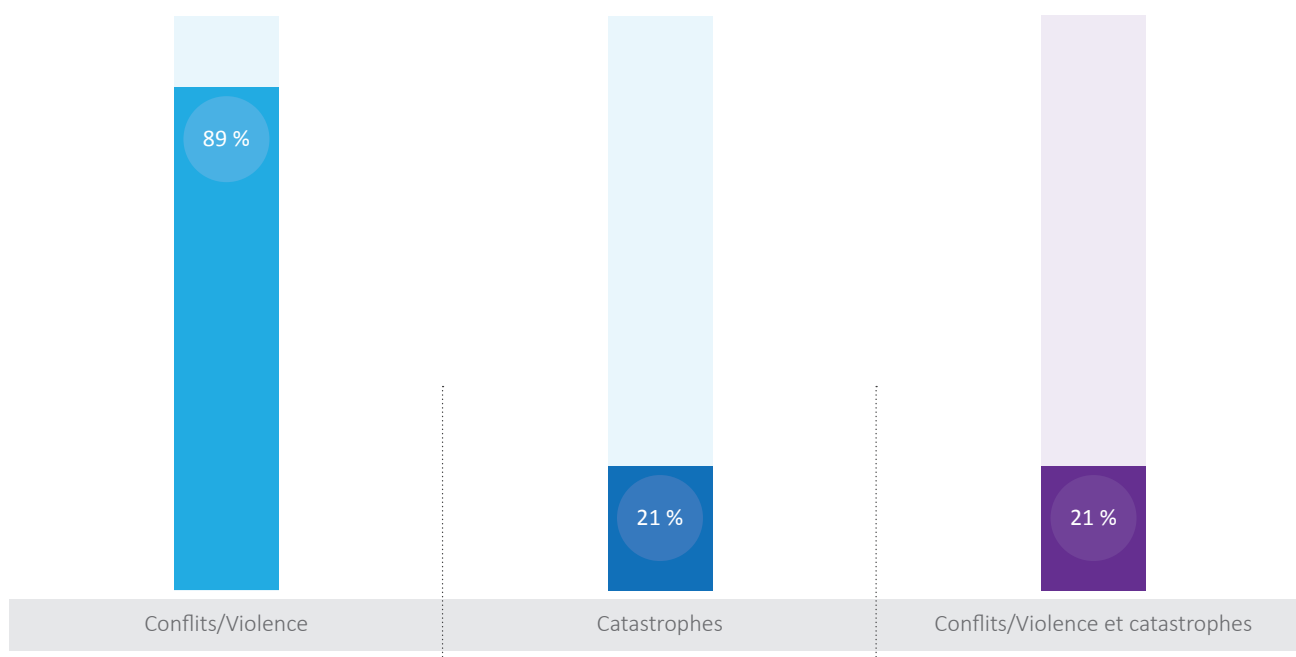
¹⁷¹ - Voir México: *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 de 2009* et *Ley General de Cambio Climático* de 2012 ; Colombie, loi n° 1523 de 2012 « *Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones* » ; et Pérou : loi n° 30754 (*Ley Marco Sobre Cambio Climático*) de 2018.

¹⁷² - Le *Plan national de gestion des risques 2016-2020* du Costa Rica, p. 39, prévoit la mise en place d’une « procédure d’assistance à la population migrante, déplacée par des situations de catastrophe ou des conflits politiques, (qui sera) rédigée, opérationnelle et dûment diffusée ».

¹⁷³ - Conseil national sur les changements climatiques (CNCC), gouvernement de la République du Guatemala, *Plan d’action national sur les changements climatiques (2018)* : « *Human Mobility and Climate Change* », seconde édition, p. 63. Cela « vise à démontrer la nécessité d’initier un suivi par le biais de statistiques et d’un travail conjoint entre les institutions étatiques pour assurer la protection et l’assistance aux personnes déplacées par le climat, que ce soit à l’intérieur ou au-delà des frontières, en tenant compte des types de déplacement établis par l’Initiative Nansen (2015) ».

¹⁷⁴ - Cette loi mexicaine décrit par exemple l’attribution de pouvoirs aux trois niveaux de gouvernement pour « mettre en œuvre des actions d’adaptation dans l’élaboration de politiques dans divers domaines tels que le déplacement interne de personnes causé par des phénomènes liés aux changements climatiques ». Elle dispose également que les autorités doivent mettre en œuvre « des actions d’adaptation (...) pour prévenir et traiter les éventuels déplacements internes de personnes causés par des phénomènes liés aux changements climatiques » (article 28, section VII et article 30, section II).

Amériques - Causes du déplacement dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées :



Dans les pays touchés par un conflit armé, d'importants **instruments juridiques et politiques protégeant les droits des personnes déplacées ont également été établis dans le cadre des processus de justice transitionnelle** qui s'y sont déroulés. En conséquence, ces instruments ont inclus des mesures spécifiques en matière de réparation, d'indemnisation et de restitution pour les victimes de certaines violations. Au **Pérou**, les personnes déplacées font partie des bénéficiaires du Plan de réparation intégrale créé par la loi n° 28592 en 2005.¹⁷⁵ À la suite des accords de paix de 1994, **le Guatemala** a lancé un Programme national de réparation, renouvelé en 2020.¹⁷⁶ En **Colombie**, l'ensemble du système de protection et d'assistance aux personnes déplacées créé par la loi sur les personnes déplacées de 1997 et ses instruments d'application a été intégré dans un système complexe

et exhaustif d'assistance aux victimes établi par la **loi sur les victimes et la restitution des terres** (loi n° 1448 de 2011, ci-après dénommée loi sur les victimes)¹⁷⁷ et ses décrets d'accompagnement.¹⁷⁸ Ceux-ci constituent désormais les principaux outils normatifs de l'État colombien pour garantir les droits des victimes du conflit armé, y compris les personnes déplacées. L'Accord de paix de 2016 entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) a également donné la priorité aux besoins des victimes dans le cadre de la stratégie de consolidation de la paix post-conflit.¹⁷⁹ Conformément à la loi sur les victimes, une Unité pour l'assistance et la réparation intégrale des victimes a été créée en tant que point focal de coordination pour ces questions sous la présidence de la République,

¹⁷⁵ - Voir par exemple ICTJ/Brookings, *Reparations and Displacement in Peru*, 2012.

¹⁷⁶ - Voir Guatemala: *Acuerdo Gubernativo N°98-2020* de juillet 2020.

¹⁷⁷ - Sa validité a été prolongée de dix années supplémentaires en 2021 par l'adoption de la loi 2078/21 de janvier 2021.

¹⁷⁸ - Décrets 4633 de 2011, 4634 de 2011 et 4635 de 2011.

¹⁷⁹ - Ils ont également créé trois organes de justice transitionnelle : une Juridiction spéciale pour la paix, une Commission de la vérité et une Unité de recherche des personnes disparues. La Juridiction spéciale et la Commission de la vérité ont toutes deux pour rôle d'enquêter également sur les déplacements internes, dans le cadre de leurs fonctions respectives.

et un registre national des victimes a consolidé les registres précédents. La loi sur les victimes a également créé un mécanisme sophistiqué permettant la restitution des terres, dans lequel l'Unité de restitution des terres joue un rôle clé.¹⁸⁰ Cependant, le processus de restitution des terres a été jusqu'à présent plus lent que prévu en raison de divers problèmes.¹⁸¹

Les **ONG**¹⁸² et les **institutions nationales de défense des droits de l'homme**¹⁸³ ont joué un rôle essentiel dans la région en encourageant la mise en place de lois et de politiques adéquates pour la protection des personnes déplacées, notamment par le biais de leurs efforts de suivi, d'établissement de rapports et de plaidoyer législatif, ainsi que par leur soutien aux litiges stratégiques. Le **rôle du secteur judiciaire mérite également une attention particulière**. En **Colombie**, la Cour constitutionnelle a joué un rôle fondamental dans le contrôle et la garantie de la mise en œuvre effective de la loi n° 387 de 1997 sur le déplacement interne. Dans sa décision historique T-025 de 2004, la Cour a déclaré l'existence d'un « état de fait inconstitutionnel » en ce qui concerne la situation des personnes déplacées. Elle a fondé sa décision sur les violations graves, massives et systématiques de leurs droits fondamentaux, ainsi que sur la capacité institutionnelle et budgétaire précaire de l'État colombien à leur venir en aide à cette époque. Par la suite, la Cour a décidé de maintenir la compétence de vérifier le respect de sa décision et de s'assurer que les autorités adoptent les mesures nécessaires pour garantir la capacité de la population à jouir effectivement de ses droits fondamentaux, en créant une Chambre spéciale pour le suivi de la décision T-025, toujours active à ce jour.¹⁸⁴ Il est intéressant de noter que dans plusieurs de ses décisions, la Cour a fait référence

aux Principes directeurs comme faisant partie du « bloc de constitutionnalité » (*bloque de constitucionalidad*), ce qui signifie que les Principes sont utilisés comme paramètres pour le contrôle de la constitutionnalité des lois même sans apparaître formellement dans les articles du texte constitutionnel ; ils sont considérés au même titre que les autres instruments internationaux des droits de l'homme ratifiés par la Colombie.

À **El Salvador**, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a également été essentielle pour parvenir à une reconnaissance officielle du déplacement interne dans le pays et à l'établissement d'un cadre juridique pour traiter cette question. Avant son arrêt, le pays disposait d'un système de protection axé sur les victimes et les témoins qui coopéraient avec le système de justice pénale, lequel n'était pas suffisamment bien équipé pour protéger les personnes déplacées.¹⁸⁵ En 2018, la Cour a rendu un arrêt qui non seulement reconnaissait l'existence de la violence et des déplacements internes dans le pays, mais exhortait également le gouvernement à élaborer une loi spécifique consacrée aux personnes déplacées.¹⁸⁶ En conséquence, en 2019, à la suite d'un forum réunissant toutes les parties prenantes pour promouvoir le dialogue sur l'élaboration de la loi et son contenu, quatre projets de loi différents traitant du déplacement interne ont été présentés au Parlement. La Commission de la législation et des questions constitutionnelles a formé une équipe technique composée de conseillers de différents groupes parlementaires et du HCR ; l'équipe a réalisé une étude comparative des quatre projets de loi, les a consolidés en un seul document qui a été présenté à la Commission. Sur la base de consultations avec les parties prenantes, y compris les personnes déplacées¹⁸⁷,

¹⁸⁰ - Le processus se décline deux étapes : une étape administrative, menée par l'Unité de restitution des terres, qui aboutit à l'enregistrement de la propriété dans le Registre unique des terres dépossédées ou abandonnées de force, ainsi qu'une étape judiciaire, où des juges et des magistrats spécialisés dans la restitution des terres décident si la restitution de la terre est due. Les demandes peuvent porter sur des biens ruraux ou urbains et les demandeurs peuvent être : les propriétaires, les possesseurs ou les occupants de biens vacants. La demande de restitution des terres peut également porter sur des propriétés collectives (conseils communautaires de la population afro-colombienne ou territoires autochtones). Pour poursuivre le processus de restitution, la zone où se trouvent les terres doit compter avec certaines conditions minimales de sécurité. Par ailleurs, le Registre unique des propriétés et territoires abandonnés (RUPTA) est toujours en vigueur. Également administré par l'Unité de restitution des terres, le RUPTA vise à protéger les droits de propriété, de possession et d'occupation des terres abandonnées en raison du conflit, en les retirant du marché par une annotation sur leur folio d'enregistrement immobilier.

¹⁸¹ - Pour plus d'informations, voir par exemple Comisión Colombiana de Juristas, 2019, *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*.

¹⁸² - Ligia de Aquino Barbosa Magalhaes et al., 2020, *Incentivising Political Will for the Response to Internal Displacement: The Role of NGOs in Latin America*, Refugee Survey Quarterly, 2020, 39, 444-465.

¹⁸³ - HCR et al., 2022, *Protecting Internally Displaced Persons: a Handbook for National Human Rights Institutions*, p. 47-52.

¹⁸⁴ - Ceci a été rendu possible sur la base de la décision T-025 et conformément aux dispositions de l'article 27 du décret 2591 de 1991.

¹⁸⁵ - GP20, *Regional Exchange on Preventing and Addressing Internal Displacement in the Americas*, 2020, p. 5.

¹⁸⁶ - Voir *Amparo 411-2017*, décision du 13 juillet 2018.

¹⁸⁷ - Dix consultations sur six départements différents, incluant 15 communautés et totalisant 225 personnes.

la Commission a parachevé le projet de loi qui a ensuite été approuvé à l'unanimité le 9 janvier 2020. Bien que les règlements d'application de la loi n'aient pas encore été élaborés, le Ministère de la justice et de la sécurité

publique envisage les prochaines étapes de sa mise en œuvre concrète et d'éventuelles réformes législatives supplémentaires.

L'expérience colombienne : les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la loi sur les victimes s'est appuyée sur trois grands principes : la progressivité¹⁸⁸, la gradualité¹⁸⁹ et la durabilité, notamment en mettant l'accent sur le financement. Malgré les défis qui restent à relever pour une mise en œuvre complète et efficace de la loi sur les victimes, et le fait que, selon la Cour constitutionnelle, l'état de fait anticonstitutionnel reste en vigueur, certaines leçons importantes peuvent être tirées de l'expérience colombienne¹⁹⁰, notamment sur ce qui suit :

- a *La planification et le contrôle* par le biais des documents dits « CONPES », adoptés par le Conseil national de la politique économique et sociale. Ceux-ci comprennent un plan d'action qui doit être contrôlé par le Département national de planification et prévoient les actions nécessaires pour mettre en œuvre une politique publique et ses objectifs proposés, pour identifier les entités responsables de sa mise en œuvre, les ressources associées, la période de conformité et les paramètres de son contrôle.¹⁹¹ Les autorités locales sont également chargées d'élaborer des plans d'action territoriaux, y compris des plans spécifiques pour assister les personnes déplacées dans les principaux secteurs de la politique publique nationale (tels que des plans d'urgence pour les situations de crise, des plans de prévention et de protection, et des plans spécifiques pour promouvoir le retour et la réinstallation des personnes déplacées conformément aux normes).
- b *La coordination interinstitutionnelle* avec une orientation stratégique venant du plus haut niveau. La loi sur les victimes prévoit une coordination entre un large groupe d'entités, avec des points focaux identifiés pour l'assistance aux victimes dans chacune d'elles. Le Système national d'assistance et de réparation des victimes (SNARIV) implique 32 départements, 1 101 municipalités et 46 entités au niveau national, avec la participation de la société civile, du monde universitaire et du secteur privé. La loi sur les victimes identifie les mesures qui relèvent principalement de la responsabilité des autorités locales, qui sont aussi légalement tenues d'inclure des objectifs et des ressources pour l'assistance aux victimes dans leurs plans de développement, tout en reconnaissant l'importance de susciter l'engagement également par des incitations positives (par exemple, le cofinancement de projets).

188 - Car elle oriente les politiques publiques vers la capacité des victimes à jouir pleinement de leurs droits tout en garantissant des droits minimaux.

189 - Reflétant la responsabilité de l'État de concevoir des outils opérationnels avec une portée définie - en termes de temps, d'application géographique et de ressources budgétaires, qui permettent sa mise en œuvre échelonnée, tout en considérant l'obligation de les mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national dans un délai donné, conformément au principe constitutionnel d'égalité.

190 - Procès-verbal de la 3^e réunion du Groupe de travail MIRPS sur le déplacement interne, septembre 2020.

191 - Quatre CONPES ont été approuvés depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les victimes : CONPES 3712 de 2011 (Plan de financement de la loi sur les victimes) ; CONPES 3716 de 2012 (Lignes directrices, plan d'exécution des objectifs, budget et mécanisme de contrôle du Plan national d'assistance et de réparation des victimes- PNARIV) ; CONPES 3784 de 2013 (Lignes directrices pour la protection des droits des femmes victimes du conflit armé) ; et CONPES 4031 de 2021, qui met à jour les lignes directrices générales, le plan de mise en œuvre des objectifs, le plan budgétaire et les mécanismes de suivi du PNARIV en conséquence de la prolongation de la validité de la loi 1448 de 2011 et des décrets-lois 4633, 4634 et 4635 de 2011 établis par le Congrès par le biais de la loi 2078.

C

La participation des victimes a été institutionnalisée par la loi sur les victimes avec un système reposant sur un processus électoral qui prévoit la représentation des victimes par le biais d'organes spécialisés (« mesas », tables rondes) au niveau municipal, départemental et national, qui alimente les comités territoriaux de justice transitionnelle jusqu'au niveau le plus élevé - le comité exécutif, ainsi que les comités techniques. Certaines leçons tirées au fil des ans concernent l'importance de la participation en tant que droit et approche pour renforcer la représentation des victimes, et de la représentation équilibrée des sexes et de la diversité¹⁹² (reflétée dans la composition plurielle des tables rondes) ; des incitations pour la formation et l'éducation, ainsi que pour la participation aux espaces de plaidoyer ; enfin, la nécessité de prendre en compte les besoins de protection des victimes et d'éviter des risques supplémentaires pour elles. À la suite de l'accord de paix de 2016, un autre instrument important pour promouvoir la participation politique des victimes a été la création de districts spéciaux pour les victimes (*curules de paz*), permettant pour la première fois aux victimes d'avoir une représentation propre au sein de la Chambre des représentants.

d

Des mécanismes de responsabilité apportent légitimité et transparence à une politique publique. En Colombie, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la loi sur les victimes sont contrôlés grâce au travail des tables rondes de victimes, de la Cour constitutionnelle, de la Commission de contrôle et de suivi et de la Commission spéciale de suivi du Congrès. En outre, des rapports annuels sur la mise en œuvre de la loi sont présentés par plusieurs institutions importantes : le Président au Congrès de la République, le Bureau du Médiateur, le Bureau du Procureur général et le Bureau du Contrôleur. Les autres acteurs impliqués dans la promotion de la responsabilité sont les organisations de la société civile, le monde universitaire et le HCR.

Au **Honduras** et au **Mexique**, des projets de loi sur le déplacement interne attendent actuellement d'être adoptés au parlement. Dans ces deux pays, comme à **El Salvador**,¹⁹³ ces instruments visent à traiter les déplacements dus principalement à la violence et aux violations des droits de l'homme liées au contrôle et aux activités croissantes des gangs ou du crime organisé. En 2013, le gouvernement du **Honduras** a été le premier en Amérique centrale à reconnaître l'existence de déplacements internes sur son territoire. En conséquence, une Commission interinstitutionnelle pour la protection des personnes déplacées par la violence (CIPPDV) a été créée.¹⁹⁴

L'adoption d'un cadre juridique a été fixée comme objectif principal et le gouvernement s'y est engagé, suivant les recommandations du Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans son rapport de mission officiel de 2015¹⁹⁵ - un engagement qui a été réitéré par le Honduras à travers ses promesses au titre du Pacte mondial sur les réfugiés. En s'appuyant sur les réponses locales et sur un processus inclusif et participatif, un projet de loi sur la prévention, l'assistance et la protection des personnes déplacées soutenu par le Ministère des droits de l'homme (*Secretaría de Derechos Humanos*) a été préparé et remis par la CIPPDV aux membres du Congrès

192 - De nombreux pays de la région ont adopté ce que l'on appelle l'« *enfoque diferenciado* », par lequel la législation et les politiques ont été adaptées pour répondre aux besoins des groupes autochtones, des communautés noires ou afro-descendantes et des femmes.

193 - La loi sur les personnes déplacées (art. 2) précise que les personnes déplacées en raison d'un conflit armé interne et de catastrophes ne relèvent pas du champ d'application de la loi.

194 - Voir *Decreto Ejecutivo Número PCM-053-2013*.

195 - https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/35/Add.4.

national en mars 2019. Le projet de loi a finalement été introduit dans le programme législatif sous le nom d'Initiative 41 en octobre 2019, après un avis favorable émis par la Commission parlementaire de la justice et des droits de l'homme. Malheureusement, le Congrès n'a pas encore fait de l'adoption de cette loi importante une priorité, malgré les efforts de plaidoyer considérables et coordonnés des parties prenantes concernées¹⁹⁶, comme la campagne « *Vos también podés ser víctimas de desplazamiento* » menée par la CIPPDV, l'organisation

communautaire « Les jeunes contre la violence » et la *Coalición de Diputados de Apoyo a la Ley*.¹⁹⁷ Le processus électoral en amont des élections générales de 2021 aurait maintenu le projet de loi hors des priorités stratégiques des législateurs, mais 2022 offre une occasion claire de mener à bien ce processus. C'est pourquoi la CIPPDV a continué à promouvoir une plus grande implication des organisations de la société civile et des groupes communautaires afin de faire de la nécessité d'adopter la loi une priorité dans l'agenda du nouveau gouvernement.¹⁹⁸

196 - La CIPPDV a élaboré un plan de plaidoyer avec le soutien du HCR, axé sur l'engagement des organisations de la société civile et des communautés en tant que porte-parole et défenseurs de l'adoption du projet de loi. Caritas, Human Development Centre, Save the Children, World Vision, Les jeunes contre la violence et Médecins du Monde ont mené des actions de plaidoyer en faveur de l'adoption du projet de loi sur les personnes déplacées qui ont permis d'améliorer la participation directe des jeunes, des personnes LGBTQI+, des femmes, des personnes vivant dans les zones rurales et des personnes vivant dans des zones à haut risque grâce à des formations et à un dialogue direct avec les acteurs clés. Ces actions ont donné lieu à des campagnes de sensibilisation sur les médias sociaux et imprimés soulignant l'impact du déplacement et l'urgence d'adopter un cadre juridique, ainsi qu'à des réunions de travail et à des sessions avec des acteurs clés tels que les législateurs. L'engagement communautaire par le biais du théâtre, de l'art et de la musique a permis de sensibiliser aux lacunes des politiques publiques actuelles et à leur incidence sur les personnes déplacées et celles qui risquent de l'être.

197 - Voir *Piden al CN aprobar una ley para atender y proteger a los desplazados | Proceso Digital*, octobre 2020.

198 - En juin 2022, 17 organisations de la société civile et organismes internationaux avaient rejoint la CIPPDV dans la promotion de la campagne « 247 000 raisons d'adopter la loi sur les personnes déplacées », ce qui a permis une plus grande exposition médiatique et un dialogue direct avec les législateurs.



L'adoption d'une loi sur les personnes déplacées reste une mesure urgente et nécessaire que le Honduras doit prendre pour prévenir les conditions qui sont à l'origine des déplacements, et garantir le droit des personnes déplacées à être protégées et à trouver une solution durable. En l'absence d'un cadre juridique national attribuant des rôles officiels, des responsabilités et des allocations budgétaires associées clairs, même les progrès réalisés au profit des personnes déplacées dans différents domaines (par exemple, par l'enregistrement des propriétés abandonnées)¹⁹⁹ risquent d'être contrecarrés. Même dans ce contexte, la Commission interinstitutionnelle pour la protection des personnes déplacées par la violence, avec le soutien du HCR, a avancé dans la conception de son Plan de réponse stratégique sur le déplacement interne (2023-2026), qui doit être achevé en 2022.

Enfin, il est important de souligner que jusqu'à présent, ce n'est que sur le continent américain que les codes pénaux ont été modifiés pour intégrer des infractions spécifiques et sanctionner le déplacement arbitraire

comme un crime ordinaire (en plus d'être un crime international tel que défini dans le droit international). Cela a été fait d'abord en Colombie, puis au Honduras et au Mexique dans les États de Sinaloa, Guerrero et Sonora (un projet de réforme similaire a également été proposé dans l'État de Chihuahua).²⁰⁰ Il est intéressant de noter qu'en Colombie, il existe une unité spécifique rattachée au pouvoir judiciaire, le Groupe d'analyse de l'information (GRAI), qui effectue des analyses contextuelles, identifie et caractérise les modèles de comportement criminel ou macrocriminel et gère l'information afin de contribuer à la prise de décision du pouvoir judiciaire et de la Juridiction spéciale pour la paix. Ces dernières années, ce groupe s'est concentré sur l'investigation des schémas criminels qui ont généré des déplacements internes dans le cadre du conflit armé. Ces informations pourraient contribuer à l'ouverture d'un « dossier macro » sur le déplacement interne, essentiel pour avancer dans les poursuites contre le crime de déplacement arbitraire dans le contexte colombien.

199 - GP20, GP20 Compilation of National Practices to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: Honduras, 2020.

200 - Voir HCR-TTLP, Criminaliser le déplacement arbitraire en droit et en pratique, 2022.



Pays à la loupe : MEXIQUE



Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :	Tenant compte du déplacement interne :
<p>Infranational :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Loi sur la prévention et l'assistance au déplacement interne dans l'État de Chiapas (décret n° 158) (2012)</i> - <i>Loi n° 487 sur la prévention et le traitement du déplacement interne dans l'État de Guerrero (2014)</i> - <i>Loi pour prévenir, assister et réparer de manière globale les déplacements internes forcés dans l'État de Sinaloa (décret n° 481) (2020)</i> - <i>Loi sur la prévention et l'assistance au déplacement interne forcé dans l'État de Zacatecas (2022)</i> 	<p>National :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Loi sur l'assistance sociale (2004)</i> - <i>Loi générale sur la protection civile (2012)</i> - <i>Loi générale sur les changements climatiques (2012)</i> - <i>Loi générale sur les victimes (2013)</i> - <i>Programme national pour les droits de l'homme 2020-2024 (2020)</i>
	<p>Infranational :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Constitution politique de la ville de Mexico (articles 2, 11 et 20)</i> - <i>Constitution politique de l'État libre et souverain d'Oaxaca (article 16)</i> - <i>Constitution politique de l'État de Sinaloa (article 4 bis B)</i> - <i>Constitution politique de l'État libre et souverain de Guerrero (article 6)</i> - <i>Constitution politique de l'État libre et souverain de Chiapas (Introduction)</i> - <i>Code pénal, État de Sinaloa (art. 175 bis) (2020)</i> - <i>Code pénal, État de Guerrero (art. 220 bis) (2021)</i> - <i>Code pénal, État de Sonora (art. 220 bis) (2021)</i> - <i>Loi de l'État de Nuevo Leon sur les victimes (2013)</i> - <i>Loi de l'État de Sinaloa sur l'assistance et la protection des victimes (2014)</i> - <i>Loi n° 450 de l'État libre et souverain de Guerrero sur les victimes (2017)</i>

Contexte

En 2021, on estime que 19 000 nouveaux déplacements internes ont été signalés au Mexique à la suite de catastrophes²⁰¹, notamment des inondations et des incendies qui ont frappé plusieurs régions du pays. Néanmoins, la violence, les conflits intercommunautaires et

les violations des droits de l'homme restent les principales causes de déplacement au Mexique. En l'absence de statistiques nationales officielles, les organisations de la société civile²⁰², les organisations internationales et les autorités ont réalisé des études sur le déplacement

²⁰¹ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*.

²⁰² - CMDPDH, *Rapports annuels*.

interne, notamment une analyse nationale de la situation des personnes déplacées au Mexique.²⁰³ Les estimations relatives au déplacement varient considérablement : alors que la Commission mexicaine de défense et de promotion des droits de l'homme (CMDPDH) a indiqué, sur la base de son monitoring des médias, qu'entre 2006 et 2020, près de 357 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays en raison d'attaques, d'intimidations ou de persécutions perpétrées par des groupes criminels et autres groupes armés,²⁰⁴ selon l'Enquête nationale de 2019 sur la criminalité et la victimisation, environ 1,7 million de personnes auraient changé de domicile en raison de la criminalité et de la violence.²⁰⁵ Les données probantes disponibles montrent que certains groupes sont particulièrement exposés au risque d'être déplacés, notamment les personnes LGBTIQ+, les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et les populations autochtones.

Cadre national sur le déplacement interne

Le gouvernement fédéral du Mexique a officiellement reconnu l'existence de déplacements internes forcés au niveau national en 2019. Depuis cette première étape essentielle, le gouvernement a commencé à travailler à l'élaboration d'un instrument juridique spécifique pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays au niveau fédéral. Appuyées par les travaux élaborés par la Commission nationale des droits de l'homme²⁰⁶ et les organisations de la société civile sur le sujet, plusieurs autorités relevant du Sous-secrétariat aux droits de l'homme, à la population et aux migrations du Ministère de l'intérieur (*Secretaría de Gobernación*) - notamment l'Unité de politique migratoire, registre et identité des personnes (*Unidad de Política Migratoria,*

Registro e Identidad de Personas - UPMRIP), la Commission mexicaine d'aide aux réfugiés (*Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados* - COMAR), le Conseil national de la population (*Consejo Nacional de Población* - CONAPO) et la Commission pour le dialogue avec les peuples autochtones du Mexique - ont créé un groupe de travail et ont commencé à élaborer un projet de législation sur le déplacement interne.

Le Ministère de l'intérieur a partagé en février 2020 le projet de loi générale visant à prévenir, assister et réparer de manière globale les déplacements internes forcés avec un groupe de travail composé d'institutions des Nations Unies dirigées par le HCR, spécialement établi pour fournir une assistance technique au gouvernement dans ce processus, ainsi qu'avec des universitaires et le CICR. En mars 2020, les Commissions des affaires migratoires et la Commission du gouvernement et de la population ont dirigé une session de parlement ouvert à la Chambre des députés pour discuter du projet de législation. En septembre 2020, le projet de législation a été approuvé à l'unanimité par la Chambre des députés et envoyé au Sénat pour l'analyse correspondante, où il est actuellement révisé avec d'autres projets de loi qui ont été proposés sur le déplacement interne en 2020.²⁰⁷ Ces progrès ont été salués par les acteurs nationaux qui plaident depuis longtemps pour que le déplacement interne soit reconnu et traité dans le pays via un cadre adéquat ; par exemple, un groupe de sénateurs a invité le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées à discuter de cette question en 2016. En août 2017, le Mexique a également accueilli un Forum international sur le déplacement interne forcé, visant à accroître la visibilité et à renforcer l'engagement des parties prenantes à ce sujet aux niveaux international, régional et national.²⁰⁸ Ces progrès ont également été

203 - CONAPO, *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*, 2021 ; CONAPO, *Desplazamiento interno en contextos indígenas. Tres miradas estatales a un problema compartido*, 2021 ; UPMRIP, *Migración interna por violencia o inseguridad en México*, 2020 ; CONAPO, *La violencia como causa de desplazamiento interno: aproximaciones a su análisis en México*, 2019 ; CONAPO, *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*, 2019 ; CNDH, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, 2016.

204 - CMDPDH, Rapport annuel 2020.

205 - Présentation de l'INEGI au World Data Forum 2020 et au ISI World Statistics Congress 2021.

206 - Voir : CNDH, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México et Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, présentés au Sénat en septembre 2016, ou la *Proposition de modification de l'article 73 de la Constitution Politique des États-Unis mexicains*, présentée en mars 2018.

207 - Voir CMDPDH, *Cadre normatif*.

208 - Voir *Déclaration de Mexico sur le déplacement interne forcé*.

encouragés par des initiatives telles que les cours de San Remo sur le déplacement interne, auxquels de nombreux représentants clés des gouvernements nationaux et locaux mexicains, ainsi que des membres de la Commission nationale des droits de l'homme, du monde universitaire et de la société civile, ont participé ces dernières années. **Cependant, l'adoption de cette loi demeure en suspens, et ce, bien qu'il s'agisse d'une priorité pour de nombreuses personnes déplacées** et les organisations de la société civile qui les soutiennent, qui se sont regroupées au sein d'un Collectif national des personnes déplacées pour accroître la visibilité du déplacement interne au Mexique et plaider pour l'adoption de cette loi.

Plus important encore, cette initiative nationale a été le fer de lance de plusieurs initiatives législatives sur le déplacement interne au niveau des États (niveau infranational). L'État de **Chiapas** a été le premier à adopter la *loi sur la prévention et l'assistance au déplacement interne dans l'État de Chiapas* en 2012.²⁰⁹ En 2014, la *loi sur la prévention et le traitement du déplacement interne dans l'État de Guerrero* a suivi.²¹⁰ Plus récemment, en août 2020, l'État de **Sinaloa** a lui aussi adopté sa propre *loi pour prévenir, assister et réparer de manière globale les déplacements internes forcés dans l'État de Sinaloa*.²¹¹ En août 2022, le Congrès de l'État de **Zacatecas** avait également adopté sa propre loi sur les personnes déplacées.²¹² L'État de **Michoacán de Ocampo** et l'État de **Mexico** ont également élaboré leurs propres projets de loi sur le déplacement interne, des projets de loi similaires ayant aussi été proposés par les États de **Morelos** et d'**Oaxaca**. Dans le **Nuevo Leon**, les législateurs ont adopté un projet de loi visant à réformer la loi sur les victimes de l'État qui reconnaît les personnes déplacées comme un groupe « exposé à un plus grand risque de violation de

leurs droits » et établit des mesures spécifiques pour leur protection.²¹³ En outre, certains de ces États ont également décidé de criminaliser le déplacement arbitraire, en incluant une infraction et des sanctions spécifiques dans leur Code pénal (dans le Sinaloa en août 2020 et dans le Guerrero en septembre 2021).²¹⁴ Depuis 2020, des progrès ont également été réalisés dans l'État de **Chihuahua**, où le gouvernement, en collaboration avec le gouvernement fédéral, la société civile, les organisations internationales et d'autres parties prenantes concernées, a travaillé sur un exercice de profilage de la situation du déplacement interne à l'intérieur de ses frontières et développe des protocoles pour l'assistance aux victimes de déplacement interne. Les recommandations émises par la Commission nationale des droits de l'homme ont également permis de pousser certaines de ces actions au niveau des États.²¹⁵

Plusieurs entités du gouvernement fédéral ont commencé à s'occuper du déplacement interne sur la base des cadres nationaux existants. Par exemple, conformément à l'objectif du Plan national de développement (2019-2024) de parvenir à « ne plus avoir de migrations dues à la faim ou à la violence », le Programme national pour les droits de l'homme (2020-2024) prévoyait plusieurs mesures à prendre pour lutter contre les déplacements internes, notamment l'élaboration d'un cadre normatif spécifique. De même, conformément à la loi générale sur les victimes (2013) qui inclut explicitement les personnes déplacées parmi les catégories de victimes, en particulier les plus exposées au risque de subir des violations et qui ont besoin d'une assistance spécialisée ou différenciée, la Commission exécutive pour l'assistance aux victimes²¹⁶ a élaboré un *Protocole pour l'assistance en cas de déplacement forcé*²¹⁷ et des lignes directrices connexes

209 - Décret numéro 158.

210 - Loi numéro 487.

211 - Décret numéro 481.

212 - <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=361&tipo=pdf>.

213 - CMDPDH, Bulletin d'information sur la situation du déplacement interne au Mexique, juillet-décembre 2021.

214 - Respectivement : décret 481 de 2020 et décret 843 de 2021.

215 - CNDH, *Recommandation 39/2017*, qui concerne la situation des personnes déplacées dans l'État de Sinaloa, où la Commission nationale des droits de l'homme a fait observer la nécessité d'évaluer le contexte de la déclaration interne dans ce territoire, et un projet de loi qui classe comme un crime la figure du déplacement interne ; CNDH, *Recommandation 94/2019*, qui a également recommandé de mettre en œuvre un exercice de profilage dans l'État de Chihuahua.

216 - La Commission exécutive pour l'assistance aux victimes (CEAV) est également le principal organisme du Système national d'assistance aux victimes (*Sistema Nacional de Atención a Víctimas-SNAV*).

217 - Voir CEAV, *Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado*, 2021.

pour son application.²¹⁸ Il s'agit d'évolutions importantes, même si jusqu'à présent, seul un nombre très limité de personnes déplacées a pu accéder à une assistance dans le cadre de cette loi.

L'UPMRIP coordonne également un groupe interinstitutionnel sur le déplacement interne, menant une série d'initiatives importantes donnant une visibilité aux progrès réalisés par le gouvernement mexicain sur le déplacement interne et faisant avancer l'agenda. Par exemple, en 2021, l'Unité a lancé, avec l'appui du HCR, une analyse complète du cadre juridique et politique existant au niveau national afin d'identifier les éventuelles lacunes et les mesures politiques concrètes qui peuvent être appliquées pour protéger et aider les personnes déplacées à l'intérieur du Mexique, y compris en l'absence de tout cadre national.²¹⁹ En août 2022, l'Unité a co-organisé avec le HCR un atelier impliquant toutes les autorités fédérales

concernées afin de produire une feuille de route concrète pour la mise en œuvre des recommandations issues de l'analyse.²²⁰ En outre, avec le soutien de l'OIM, l'UPMRIP a également réalisé une évaluation de la mise en œuvre des lois infranationales dans les États de Chiapas, de Guerrero et de Sinaloa.²²¹ La Cour suprême de justice du Mexique, appuyée par le HCR et le CICR, a également élaboré un manuel sur le déplacement interne.²²² Ce manuel aidera à identifier les violations des droits de l'homme auxquelles sont confrontées les personnes déplacées et définira les responsabilités du pouvoir judiciaire afin de renforcer son rôle dans la promotion et la protection des droits des personnes déplacées. **Bien que l'absence d'une législation spécifique pour traiter de manière exhaustive les droits des personnes déplacées au niveau fédéral reste une lacune importante,**²²³ ces initiatives sont néanmoins très encourageantes et les efforts du gouvernement doivent continuer à être soutenus en conséquence.

Europe

Contexte :

La plupart des situations de déplacement interne en Europe peuvent être qualifiées de prolongées et remontent aux années 1990. Toutefois, ces dernières années, de nouveaux déplacements ont été enregistrés en Azerbaïdjan en raison de la reprise des hostilités dans le Haut-Karabakh et, surtout, en Ukraine. En décembre 2021, plus de 3,2 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe du fait de conflits et de violences.²²⁴ Toutefois, à la fin septembre 2022,

on estimait que près de 6,2 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de la seule Ukraine, en raison de l'escalade du conflit armé international qui frappe le pays depuis février.²²⁵ Les déplacements en Europe se produisent également dans le contexte de catastrophes : des centaines de milliers de personnes ont été déplacées en 2021, principalement en raison d'incendies de forêt en Méditerranée, de tempêtes et d'inondations en Europe occidentale et centrale, et d'une éruption volcanique dans les îles Canaries, en Espagne.²²⁶

218 - Voir CEAV, *Cartilla de Soluciones Duraderas. Reasentamiento, Retorno y Reintegración*, 2021.

219 - UPMRIP et HCR, *Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno*, juin 2022.

220 - Le document final de l'événement était en cours d'achèvement en octobre 2022.

221 - UPMRIP et OIM, *Diagnóstico sobre movilidad humana: con énfasis en la implementación de las leyes estatales sobre desplazamiento forzado interno en Chiapas, Guerrero y Sinaloa*, juin 2022.

222 - Cour suprême du Mexique, *Manuel sur le déplacement interne*, juin 2022.

223 - HCDH, *Mexico: UN expert urges law to protect Internally Displaced Persons' human rights*, 12 septembre 2022.

224 - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 82.

225 - HCR, *Portail de données sur les opérations en Ukraine*, consulté le 12 octobre 2022.

226 - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 83.

En tant qu'unique organisation intergouvernementale à l'échelle européenne avec 46 États membres²²⁷ et un mandat sur les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, le Conseil de l'Europe (COE) a instauré un cadre régional riche de normes relatives aux droits de l'homme, notamment sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Grâce à une combinaison d'activités d'établissement de normes, de suivi et de coopération, le COE a considérablement renforcé la protection des personnes déplacées en Europe. La Convention européenne des droits de l'homme, adoptée en 1950 et ratifiée par tous les États membres du COE, est un acte juridique particulièrement important et l'outil le plus efficace pour la protection des personnes déplacées en Europe. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui supervise la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, a également développé un corpus jurisprudentiel distinct relatif à la protection des droits humains des personnes déplacées.²²⁸ Parmi les affaires traitées par la CEDH figurent les droits à la propriété et au logement, le droit à la vie familiale et privée, les droits électoraux, ainsi que le droit à la liberté de mouvement, entre autres.²²⁹ La Charte sociale européenne révisée est un autre outil important pour la protection des personnes déplacées. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) contrôle le respect par les États membres de la Charte par le biais de la procédure de réclamations collectives et du système de signalement.²³⁰ De plus, tout en approuvant les Principes directeurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays « ont des besoins particuliers en raison même de leur déplacement » et a développé en 2006 un ensemble de 13 principes pour guider les États membres « lors de l'élaboration de leur législation et de leurs pratiques nationales » afin de veiller à ce qu'ils traitent efficacement le déplacement interne.²³¹ Le COE a également mis en place une formation en ligne

pour doter les professionnels du droit à travers l'Europe des compétences nécessaires pour protéger efficacement les droits des personnes déplacées.²³² En outre, le COE compte également sur une Commission parlementaire sur les migrations, les réfugiés et les personnes déplacées, qui a adopté un certain nombre de résolutions pertinentes, dont la plus récente sur le déplacement arbitraire.²³³

En ce qui concerne les déplacements dans le cadre des catastrophes et des effets néfastes des changements climatiques, le dernier Forum européen pour la réduction des risques de catastrophes (EFDRR), qui s'est tenu en novembre 2021, a réuni des représentants étatiques de 49 pays d'Europe et d'Asie centrale qui ont approuvé la feuille de route EFDRR 2021-2030. La feuille de route met en évidence quatre domaines de travail clés, notamment la compréhension et la communication des risques, la gouvernance et la prise de décision inclusives et collaboratives, le soutien à la résilience et la préparation. Elle contient également plusieurs références à la nécessité d'aborder la question du déplacement et, lors du Forum, un événement parallèle a discuté en particulier des moyens efficaces d'y parvenir par le biais de stratégies et de pratiques de RRC.²³⁴

Développements juridiques et politiques nationaux

L'Europe dispose du plus grand nombre d'instruments juridiques et politiques adoptés traitant spécifiquement du déplacement interne par rapport aux autres régions du monde, 43 sur un total mondial de 112 - dont 17 sont des lois.²³⁵ Ces lois ont souvent été suivies par l'adoption d'un nombre important d'instruments de mise en œuvre ou rendues opérationnelles par des stratégies nationales, souvent accompagnées de plans d'action périodiques.

227 - Le 15 mars 2022, le Comité des Ministres a décidé que la Fédération de Russie cessait d'être membre du Conseil de l'Europe à compter de cette date, après 26 ans d'adhésion.

228 - Voir Costas Paraskeva, *Protecting Internally Displaced Persons under the European Convention on Human Rights and Other Council of Europe Standards. A Handbook*, 2017, Projet du Conseil de l'Europe « Strengthening the Human Rights Protection of Internally Displaced Persons in Ukraine ».

229 - HCR, GANHRI et al., mars 2022, *Protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'attention des Institutions Nationales des Droits de l'Homme*, p. 58.

230 - CEDS, Décision sur le bien-fondé : *Centre sur les droits au logement et les expulsions c. Croatie (COHRE)*, réclamation collective n° 52/2008 du 22 juin 2010.

231 - Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006)6 aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* du 5 avril 2006.

232 - Le cours est accessible [ici](#).

233 - Assemblée parlementaire, 2021, *Résolution 2367 sur la protection des victimes de déplacement arbitraire*.

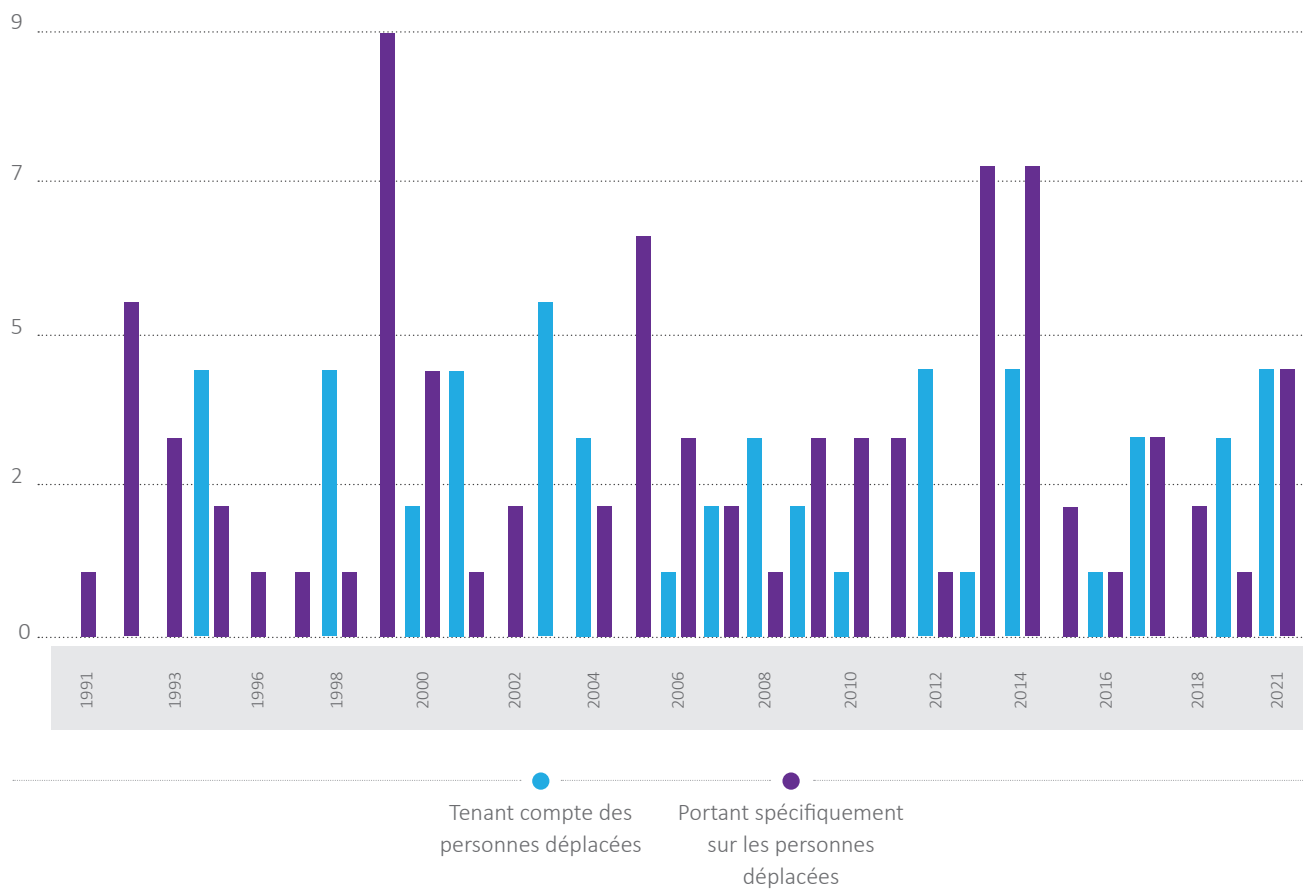
234 - Voir : PDD, *Reporting Back: Disaster Displacement at the European Forum for Disaster Risk Reduction*, 9 décembre 2021.

235 - Ce nombre exclut les instruments de mise en œuvre portant spécifiquement sur les personnes déplacées.



© HCR/Emad Kabbas

Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Région Europe, 1991-2021 :



Par exemple, en **Géorgie**, une *loi nationale concernant les personnes déplacées à l'intérieur du pays* a été adoptée pour la première fois en 1996, se concentrant sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays (citoyens géorgiens ou apatrides résidant en permanence en Géorgie) qui ont principalement fui « à la suite d'une agression par un État étranger, d'un conflit interne ou d'une violation massive des droits de l'homme ». Un certain nombre de modifications ont été introduites au fil du temps pour rendre cette loi plus conforme aux normes internationales,²³⁶ notamment à la suite d'une action judiciaire.²³⁷ L'instrument a finalement été abrogé et remplacé par la *loi sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays - persécutées depuis les territoires occupés de Géorgie* en 2014, qui contient plusieurs dispositions importantes qui alignent le cadre juridique géorgien relatif aux personnes déplacées à l'intérieur du pays sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.²³⁸ Pour soutenir la mise en œuvre de la loi au fil des ans, le gouvernement a adopté une stratégie d'État en 2007, marquant un changement important dans la politique gouvernementale, qui est passée de l'assistance temporaire à l'offre de possibilités d'intégration à plus long terme. La stratégie était accompagnée de plans d'action adoptés régulièrement, formulant de manière plus détaillée les activités à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la stratégie.²³⁹ Le dernier plan d'action a été adopté pour la période 2021-2022 et se concentre principalement sur la mise en œuvre de programmes de logement et de moyens de subsistance pour les personnes déplacées.

En **Serbie**, le gouvernement a élaboré une *Stratégie nationale pour la résolution des questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays*, valable pour des périodes de trois à cinq ans, sur une base régulière depuis 2002. Alors que la dernière a été adoptée pour la période comprise entre 2015 et 2020,²⁴⁰ le Commissariat serbe aux réfugiés et aux migrations prévoyait d'élaborer une nouvelle stratégie à partir de fin 2021. L'**Ukraine** a également suivi une approche analogue à celle de ces pays (voir la fiche pays).

Les instruments juridiques et politiques relatifs à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe ont été adoptés principalement en réponse aux déplacements internes causés par les conflits et la violence liés à la dissolution et à la création de nouveaux États au début des années 1990,²⁴¹ ou aux conflits qui ont éclaté depuis. Par conséquent, **beaucoup d'entre eux couvrent exclusivement les conflits armés et la violence généralisée comme causes de déplacement** et, par rapport à d'autres régions, peu d'instruments juridiques et politiques abordent la question du déplacement dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. Parmi les exceptions, on peut citer l'**Arménie**, où le *décret n° 774-N (2014) relatif à l'approbation de la procédure d'admission, d'enregistrement et de répartition des populations massivement déplacées, y compris les réfugiés, et à leur mise à disposition d'abris temporaires, de moyens de subsistance et d'une assistance médicale* est applicable dans les « situations d'urgence », qui incluent les contextes de catastrophe.²⁴²

²³⁶ - Voir la base de données mondiale sur les lois et politiques en matière de déplacement interne, *Page de pays de la Géorgie*.

²³⁷ - En mai 2013, dans sa *décision sur l'affaire : « Citoyen de Géorgie Tristan Mamagulashvili contre le Parlement de Géorgie »*, la Cour constitutionnelle de Géorgie a jugé inconstitutionnelle la formulation de l'article premier de la loi de 1996 sur les personnes déplacées qui définissait les personnes déplacées comme des personnes provenant exclusivement « des territoires occupés de Géorgie ». Plus précisément, la Cour a estimé que l'article premier était en contradiction avec l'article 14 de la Constitution, selon lequel « chaque personne est libre et égale devant la loi » et que, par conséquent, il était discriminatoire d'exclure les personnes déplacées à l'intérieur du pays depuis d'autres régions de Géorgie du soutien de l'État fourni aux personnes déplacées depuis les « territoires occupés de Géorgie ».

²³⁸ - Pour lire les principaux changements introduits par la nouvelle loi en 2014, voir *A/HRC/35/27/Add.2*, para. 7.

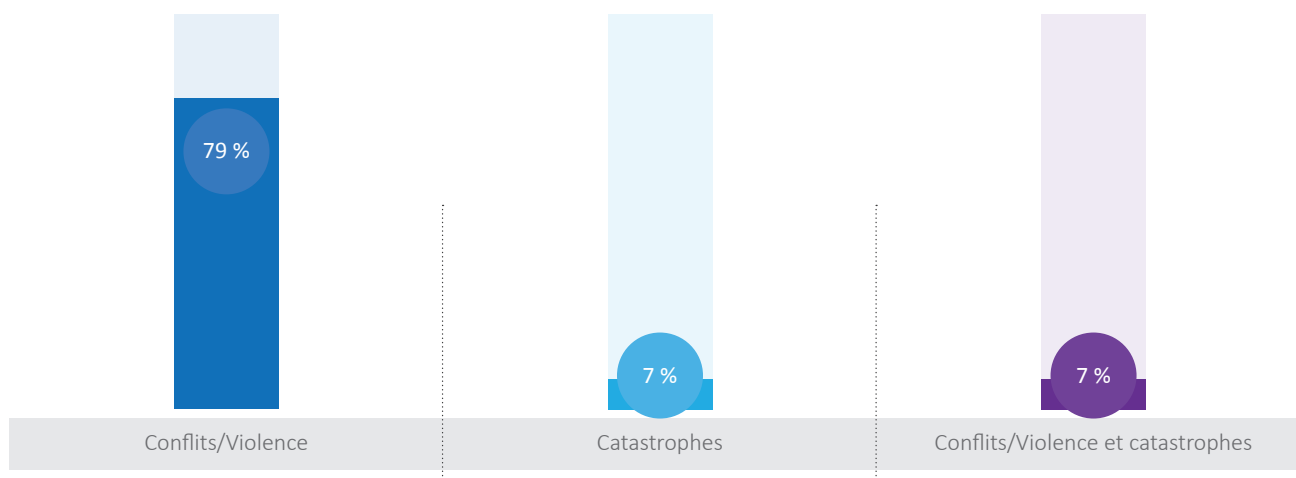
²³⁹ - *A/HRC/35/27/Add.2*, para. 10.

²⁴⁰ - Voir la *Stratégie nationale pour la résolution des questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays pour la période 2015-2020* (« Journal officiel de la RS », n° 62/2015).

²⁴¹ - Voir dans la base de données mondiale la loi de la Fédération de Russie « sur les migrants forcés », dont la première version est la loi n° 4530-I du 19 février 1993, maintenant en vigueur dans sa nouvelle version, celle de la loi n° 202-FZ du 20 décembre 1995.

²⁴² - Selon l'article 3, « le déplacement massif de la population, y compris des réfugiés entrant en République d'Arménie, est effectué dans des situations d'urgence ou en cas de menace d'une telle situation qui peut entraîner des facteurs influençant négativement le cours normal de la vie humaine et la subsistance dans certaines zones (lieux de résidence) ». La *loi arménienne sur la protection de la population dans les situations d'urgence (1998)* définit les situations d'urgence comme « les accidents majeurs, les phénomènes naturels dangereux, les catastrophes techniques, naturelles ou écologiques (protection naturelle), les épidémies, les épidémies animales, les maladies infectieuses largement répandues des plantes et des plantes cultivées dans une certaine zone ou les situations de construction créées à la suite de la mise en œuvre d'armes qui peuvent entraîner des pertes humaines, des dommages importants à la santé et à l'environnement, des pertes matérielles majeures et la rupture des conditions normales pendant les activités vitales des personnes ».

Europe - Causes du déplacement dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées :



Les lois sur les personnes déplacées en **Azerbaïdjan**²⁴³ et en **Ukraine**²⁴⁴ incluent également les catastrophes parmi les causes de déplacement reconnues dans leurs définitions respectives des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Toutefois, il convient de souligner que ces instruments - comme tous les autres instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en Europe - sont fortement axés sur la protection et l'assistance pendant le déplacement et les solutions durables, tout en incluant très peu de dispositions (voire aucune) sur la prévention du déplacement interne conformément aux normes internationales, que ce soit dans des contextes de conflit et de violence ou de catastrophes et d'effets néfastes des changements climatiques. Dans le même temps, il est important de reconnaître les efforts déployés par exemple en **Géorgie** pour renforcer la protection et l'assistance aux personnes déplacées par des catastrophes (identifiées comme des « éco-migrants »), notamment par l'adoption d'un décret sur les critères d'approbation pour l'hébergement des personnes touchées et déplacées à la suite de catastrophes et sa modification en 2015.²⁴⁵

Une autre caractéristique clé de la plupart des instruments juridiques sur le déplacement interne en Europe est leur adoption d'une approche basée sur le statut, également liée aux traditions juridiques et

administratives de la région, et le fait que de nombreux cadres juridiques traitant du déplacement interne en Europe ont été adoptés avant même la publication des Principes directeurs. Un nombre important de dispositions de ces lois sont consacrées à préciser quand et comment ce statut juridique peut être accordé ou révoqué, et quels sont les droits et les devoirs qui en découlent. On peut citer à titre d'exemple la *loi sur le statut des personnes déplacées et des réfugiés* (n° 96/1993) de 1993 en **Croatie**, la *décision n° 03-5393 de 2006 sur le maintien temporaire du statut et des droits des personnes déplacées et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en République du Monténégro*, et la *loi de la République sur le statut des réfugiés et des migrants forcés* en **Azerbaïdjan** datant de 1992 (révisée en 1999), qui a été modifiée par le *règlement sur la délivrance du statut de personne déplacée à l'intérieur du pays* adopté en 2013 afin de garantir un processus plus efficace de délivrance du statut de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays aux personnes concernées. Les lois sur les personnes déplacées de **Géorgie** et d'**Ukraine** suivent également cette approche. Les gouvernements nationaux de ces pays tiennent généralement des registres portant spécifiquement sur les personnes déplacées et l'enregistrement dans ces systèmes permet souvent l'accès aux services et aux dispositions du gouvernement.²⁴⁶

²⁴³ - *Loi de la République d'Azerbaïdjan sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays et le statut de réfugié* (n° 668-1Q), 1999.

²⁴⁴ - *Loi visant à garantir les droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur du pays* (n° 1706-VII), 2014.

²⁴⁵ - Décret ministériel n° 779 13/11/2013.

²⁴⁶ - Pour plus d'informations sur le fonctionnement de l'enregistrement des personnes déplacées en Azerbaïdjan, en Bosnie et en Ukraine, voir le Rapport technique sur les statistiques des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays élaboré par le sous-groupe sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (EGRIS), mars 2018, p. 26 et 39.

Dans de nombreux cas, le « statut de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays » prévu par la législation nationale a une forte valeur liée au retour des personnes déplacées dans leur région d'origine, que beaucoup peuvent souhaiter conserver ; cependant, le *Cadre du CPI sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* précise que le choix d'une personne déplacée de s'intégrer localement ou de s'installer ailleurs dans le pays, en l'absence d'une possibilité de retour, ne doit pas être considéré comme une renonciation à son droit au retour si ce choix devient ultérieurement réalisable. Dans le même temps, même si les instruments politiques existants en Europe tendent à mettre l'accent sur le retour et la réintégration en tant que solution durable préférable pour les personnes déplacées, ce qui est lié aux revendications de ces gouvernements sur les territoires contestés dans le conflit, certaines approches nationales ont - du moins en pratique - progressivement évolué au fil du temps, démontrant un soutien accru aux options de règlement autres que le retour, en particulier l'intégration locale. C'était par exemple le cas **de la Géorgie, de la Serbie et de l'Ukraine**.²⁴⁷

Les rédacteurs des Principes directeurs ont précisé que **« le fait d'être une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays ne confère pas un statut juridique spécial au même titre que, par exemple, le fait de devenir un réfugié »**.²⁴⁸ La définition de ce que sont les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est une définition descriptive ; conformément au droit international, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont droit à la protection et à l'assistance de l'État de la juridiction de laquelle elles dépendent, qui est généralement leur État de nationalité ou de résidence habituelle ; ce n'est pas en vertu de leur déplacement

que la protection doit être accordée, mais du fait qu'elles étaient et continuent d'être des citoyens ou des résidents habituels du pays. C'est pourquoi, dans les processus actuels d'élaboration de lois sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à travers le monde, les experts techniques plaident généralement contre la création d'un statut juridique spécifique pour ces personnes déplacées. **Lorsqu'un tel statut est établi, il y a des implications concrètes et des questions importantes qui doivent être traitées, par exemple : quand ce statut prend-il fin ? Comment son existence est-elle liée à la réalisation de solutions durables ? Ce statut devrait-il être hérité par les enfants des personnes déplacées ? Pour combien de générations ?** Il n'est pas facile de répondre à ces questions et la pratique varie considérablement d'un État à l'autre. Dans les pays où l'enregistrement des personnes déplacées est lié à un statut, l'annulation de cet enregistrement est devenue très problématique, car on ne sait toujours pas comment mesurer le moment où une solution durable est atteinte ni, par conséquent, quand l'enregistrement des personnes déplacées doit être annulé en fonction de cette solution - si tant est qu'il doive l'être. Il n'existe actuellement aucune méthodologie ou pratique normalisée pour ce faire, mais la reconnaissance claire et croissante de la nécessité d'en établir une a conduit à des efforts accrus à cette fin.²⁴⁹

La plupart des lois sur les personnes déplacées mentionnées ci-dessus en Europe parlent de la cessation du « statut de personne déplacée », par exemple si une personne est déclarée disparue ou décédée²⁵⁰, ou lorsqu'elle quitte l'État pour s'installer de façon permanente ailleurs²⁵¹ ou en cas de retour.²⁵² L'**Azerbaïdjan**, par exemple, a discuté en 2022 d'un projet de loi qui établirait également un statut juridique pour les rapatriés, car il a été estimé que

247 - Par exemple, la *Stratégie nationale de la Serbie pour la résolution des questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays pour la période 2015-2020* indique : « Au près des plus de 204 000 personnes déplacées de la province autonome de Kosovo-et-Métochie ayant une résidence temporaire sur le territoire de la Serbie proprement dite et des plus de 18 000 personnes déplacées à l'intérieur de la province autonome de Kosovo-et-Métochie, la République de Serbie a pris l'engagement stratégique d'apporter un soutien total au retour durable. Cependant, la durabilité des déplacements et la nécessité de trouver des solutions appropriées pour améliorer les conditions de vie dans les déplacements sont acceptées comme un fait réaliste qui représente une autre ligne d'action stratégique. »

248 - La Société américaine de droit international et la Brookings Institution, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2008.

249 - Caterina-Lizcano, *The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making*, *Refugee Survey Quarterly*, 2020, 39, p. 644. Pour en savoir plus sur ce point, voir les *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux personnes déplacées* du Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, adoptées en 2018 par la Commission de statistique des Nations Unies.

250 - Géorgie, *loi sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays depuis les territoires occupés de Géorgie* (n° 102), 2014, article 10.

251 - Fédération de Russie, *loi sur les migrants forcés* (n° 16), article 9.

252 - *Loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut de personne déplacée et de réfugié* (n° 668-IQ) (1999) (n° 14), article 14 ; Bosnie-Herzégovine, *loi sur les personnes déplacées, les rapatriés et les réfugiés dans la Republika Srpska* (n° 16), article 8 ; République de Croatie, *loi sur le statut des personnes déplacées et des réfugiés*, 2 novembre 1993, HRV-125.

le pays ne disposait pas d'un cadre juridique régissant les questions relatives au retour et à la réintégration des personnes déplacées (considérées comme hors du champ d'application de la loi nationale sur les personnes déplacées). Il est intéressant de noter que, pour résoudre certaines des questions problématiques qui émergent organiquement de ces choix politiques, certains pays **passent d'une assistance fondée sur le statut à une assistance fondée sur les besoins.**²⁵³ Par exemple, le gouvernement de la **Géorgie** a pris des mesures en vue d'une transition progressive vers des réponses fondées sur les besoins depuis 2017, par exemple en introduisant des critères de vulnérabilité pour allouer une aide au logement aux personnes déplacées. Son dernier plan d'action 2021-2022 aborde également la réforme des allocations en fonction de cette transition. En outre, un nouveau code social doit être achevé d'ici à 2023, afin d'établir la garantie juridique permettant de répondre aux besoins des personnes vulnérables en Géorgie.

Lorsqu'il s'agit de soutenir des solutions pour les personnes déplacées, les préoccupations socio-économiques occupent une place importante dans la réponse au déplacement interne en Europe - en premier lieu l'accès au logement. À titre d'exemple, le Conseil de l'Europe, le HCR et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) travaillent ensemble depuis 2011 dans les Balkans occidentaux dans le cadre du programme régional de logement dans le contexte du processus de Sarajevo. Ce processus, qui a débuté en 2005 et a été relancé en 2011, réunit la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro et la Serbie dans un effort commun pour résoudre les problèmes qui demeurent en matière de déplacement. Si la Déclaration de Belgrade de 2011, qui a relancé le processus de Sarajevo, met l'accent sur les solutions de logement pour les personnes déplacées, il était déjà clair à l'époque que d'autres questions de réintégration socio-économique, telles que l'accès à l'éducation et à l'emploi et diverses formes d'assistance sociale, y compris les pensions, devraient également être abordées par les pays partenaires afin de parvenir à des solutions véritablement durables pour les personnes déplacées.²⁵⁴

Dans cette optique, **en plus des instruments nationaux dédiés au déplacement interne, les pays de la région ont également développé certains cadres juridiques et politiques en vue de renforcer l'accès des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à des droits socio-économiques spécifiques.** Par exemple, l'**Azerbaïdjan** a adopté en 1999 la *loi sur la protection sociale des personnes déplacées et des personnes assimilées*, qui a été complétée en 2004 par le *programme d'État sur l'amélioration des conditions de vie et l'augmentation de l'emploi des réfugiés et des personnes déplacées*; la **Géorgie** a également travaillé à l'élaboration d'une stratégie spécifique en termes de moyens de subsistance pour les personnes déplacées et l'**Ukraine** a adopté plusieurs instruments sur les paiements sociaux, entre autres. Une importance particulière est également accordée à la question de la protection des minorités : non seulement la majorité des instruments relatifs aux personnes déplacées abordent la question de la discrimination par le biais d'une clause spécifique, mais les pays ont également adopté plusieurs instruments pour répondre directement aux besoins de certains groupes minoritaires, comme dans la *Stratégie pour l'intégration des communautés roms, ashkali et égyptiennes en République du Kosovo (2009-2015)*²⁵⁵ ou la *Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms en République de Serbie (2016)*.

Certains pays ont également pris des mesures pour intégrer le déplacement interne dans d'autres cadres juridiques et politiques sectoriels concernant les droits de l'homme, le développement économique ou le développement régional. Citons par exemple la *Stratégie nationale pour la protection des droits de l'homme en Géorgie (2014-2020)*, qui consacre une section à la protection des droits des personnes déplacées ; à la suite de la reprise des hostilités dans le Haut-Karabakh, le gouvernement d'**Azerbaïdjan** a élaboré un *Programme d'État pour la reconstruction et le retour*, ainsi que la révision d'actes normatifs, notamment sur le logement, la terre et la propriété, qui doivent être modifiés en fonction des territoires reconquis et du retour des personnes déplacées.

253 - En ce sens, il convient de souligner la décision du HCR de parler d'« inscription des personnes déplacées » plutôt d'« enregistrement des personnes déplacées » comme approche de la gestion des données démographiques, précisément pour éviter l'idée fautive selon laquelle l'enregistrement des personnes déplacées conférerait un quelconque statut, tout en facilitant la collecte de données au niveau des individus.

254 - COE, *Conférence sur les droits économiques et sociaux des personnes déplacées de force durant le conflit dans l'ex-Yougoslavie - Rapport de conférence*, juillet 2018.

255 - Les références au Kosovo s'entendent dans le contexte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

De même, deux des politiques générales sur le développement du pays adoptées en 2021, « Azerbaïdjan 2020 : un regard vers l'avenir » et « Azerbaïdjan 2030 : priorités nationales pour le développement socio-économique », accordent également un rôle important au retour des personnes déplacées dans les territoires reconquis et à leur développement économique.

Enfin, il convient de noter que si la loi ukrainienne sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays est le seul instrument sur le déplacement interne en Europe à faire référence à la question de la protection contre le déplacement interne forcé,²⁵⁶ selon la base de données du CICR sur le droit international humanitaire,²⁵⁷ la plupart des pays européens ont intégré une interdiction du déplacement forcé dans leur droit interne.

256 - Loi n° 1706-VII relative à la garantie des droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, novembre 2014, articles 3 et 10.

257 - Voir https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule129#sectiona_W06KBGWY, consulté la dernière fois le 29 août 2022.



© HCR/Igor Karpenko

Pays à la loupe : UKRAINE

Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :	Tenant compte du déplacement interne :
<p>National :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Stratégie « sur l'intégration des personnes déplacées et la mise en œuvre des solutions à moyen terme en matière de déplacement interne jusqu'en 2024 » et le Plan opérationnel (2021) - La loi ukrainienne « sur la garantie des droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur du pays » (n° 1706-VII) (2014) 	<p>National :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stratégie nationale de relèvement et plan d'action (2022) - Stratégie nationale « sur les droits de l'homme » (2021) - Plan d'action de la stratégie nationale sur les droits de l'homme pour 2021-2023 (2021) - Stratégie nationale de désoccupation et de réintégration de la Crimée et de la ville de Sébastopol (2021) - Résolution gouvernementale n° 819 sur certaines questions relatives à la fourniture aux citoyens de logements abordables (2018) - Loi ukrainienne n° 1207-VII « sur la protection des droits et libertés des citoyens et le régime juridique du territoire ukrainien temporairement occupé » (2014 avec modifications de 2022)
	<p>Infranational :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de développement économique des régions de Donetsk et de Louhansk jusqu'en 2030 (2021) - Programme d'État ciblé sur la consolidation de la paix dans les régions orientales de l'Ukraine (résolution n° 1071) (2017)

Contexte

Les conflits et la violence sont les principales causes de déplacement en Ukraine depuis 2014, lorsque les hostilités en Crimée et dans l'est de l'Ukraine dans les régions de Donetsk et de Louhansk ont entraîné des déplacements internes massifs. En juillet 2021, la base de données unifiée des personnes déplacées administrée par le Ministère ukrainien de la politique sociale contenait des informations sur 1,5 million de personnes déplacées,²⁵⁸ dont un grand nombre en situation de déplacement prolongé. Malgré plusieurs accords de cessez-le-feu, les hostilités dans l'est de l'Ukraine se poursuivent depuis, entraînant plusieurs autres vagues de déplacement. Le dernier cessez-le-feu a été conclu en juillet 2020, mais la situation s'est à nouveau détériorée en 2021. L'escalade

du conflit armé international en 2022 a causé des pertes civiles et la destruction d'infrastructures civiles, forçant des millions de personnes à fuir leur foyer à la recherche de sécurité, de protection et d'assistance - une des situations d'urgence humanitaires et de déplacement à la croissance la plus rapide de l'histoire récente, avec environ 6,6 millions de personnes déplacées et plus de 7 millions de réfugiés en Europe.²⁵⁹ Au fil des ans, des cas de déplacements internes dus à des catastrophes telles que des incendies de forêt et des inondations ont également été enregistrés. Cependant, aucune donnée publique n'est disponible pour savoir si les personnes déplacées par des catastrophes ont été officiellement enregistrées comme personnes déplacées.

²⁵⁸ - Ce nombre inclut également les personnes qui continuaient de résider en Crimée et dans les zones non contrôlées par le gouvernement dans les régions de Donetsk et de Louhansk, en raison de la nécessité pour ces personnes de s'enregistrer en tant que personnes déplacées afin d'avoir accès aux prestations sociales, aux pensions et aux autres services essentiels dans la zone contrôlée par le gouvernement. En 2021, dans le cadre de l'élaboration de l'Aperçu des besoins humanitaires 2022, le Groupe de la protection a pris l'initiative de revoir la méthodologie de calcul du nombre des personnes déplacées sur la base de sources d'information supplémentaires. Il en résulte une nouvelle estimation de 854 000 personnes déplacées, dont 48 000 en provenance de Crimée et 806 000 des régions de Donetsk et de Louhansk.

²⁵⁹ - HCR, [Portail de données sur les opérations en Ukraine](#) (consulté pour la dernière fois le 31 août 2022).

Cadre national sur le déplacement interne

Après le déclenchement du conflit en 2014, plusieurs réformes juridiques et institutionnelles ont été menées en Ukraine à travers l'adoption de nouvelles lois ainsi que des modifications aux lois et règlements existants. C'est dans ce contexte que le parlement ukrainien a adopté en octobre 2014 la loi exhaustive « *sur la garantie des droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur du pays* ». Cette loi régit l'étendue des droits et de la protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que les exigences relatives à leur enregistrement confirmé par un certificat de personne déplacée. Les certificats indiquent le prénom et le nom de famille d'une personne, ainsi que son adresse dans la zone contrôlée par le gouvernement où elle est enregistrée comme personne déplacée. Le marquage de l'adresse de résidence des personnes déplacées dans le certificat de personne déplacée était initialement utilisé comme une confirmation de l'enregistrement de la résidence pour accéder à de nombreux services publics, y compris administratifs, documentaires, financiers et sociaux (moins dans le contexte actuel, avec de multiples possibilités d'accès numérique).²⁶⁰ La loi sur les personnes déplacées confie au Cabinet des ministres de multiples responsabilités en réponse au déplacement, y compris la coordination et la supervision des mesures en faveur des personnes déplacées, le suivi de la situation du déplacement interne et l'établissement de « programmes étatiques exhaustifs pour le soutien et l'adaptation sociale des personnes déplacées ». La loi confère également des responsabilités spécifiques à d'autres organes exécutifs et, en particulier, aux autorités locales chargées de fournir une assistance primaire et d'enregistrer les personnes déplacées. Un Ministère des territoires temporairement occupés et des personnes déplacées a finalement été créé en avril 2016²⁶¹ et a subi plusieurs transformations en 2019 et en 2020. En mars 2020, il a été nommé Ministère de la réintégration des territoires temporairement

occupés (MRTOT). Il est dirigé par le vice-premier ministre, ce qui lui a donné des pouvoirs supplémentaires pour la coordination horizontale concernant les questions liées au conflit et au déplacement.

Bien que la loi sur les personnes déplacées ait été adoptée pendant la phase tendue du conflit, alors que les possibilités d'organiser de larges consultations auprès des communautés déplacées étaient limitées, le HCR, le HCDH et les ONG locales créées par des militants des droits de l'homme déplacés de Crimée et des zones non contrôlées par le gouvernement ont contribué à son élaboration. Par la suite, ces organisations sont devenues et sont restées activement engagées dans le plaidoyer et le soutien à l'élaboration et à l'harmonisation de plusieurs règlements, ainsi que dans l'introduction de modifications au cadre juridique existant afin de l'adapter aux besoins des personnes déplacées en situation de déplacement prolongé. Le Conseil de l'Europe (COE) et les institutions des Nations Unies ont également aidé le gouvernement à faire en sorte que les cadres juridiques ukrainiens existants et en projet soient conformes aux normes internationales et aux meilleures pratiques internationales.²⁶² Par exemple, le COE a réalisé en 2016 un examen du cadre législatif et réglementaire national relatif aux droits humains des personnes déplacées, en évaluant sa compatibilité avec les normes internationales et régionales. L'étude a identifié plusieurs lacunes et zones d'ombre dans la législation nationale qui nécessitaient des mesures correctives législatives, administratives ou autres mesures réglementaires afin de renforcer et d'assurer la protection des droits des personnes déplacées. Les conclusions ont également souligné que, dans certains domaines, le manque de ressources financières et humaines adéquates compromettrait la mise en œuvre de dispositions par ailleurs positives.²⁶³

²⁶⁰ - La loi a été modifiée à plusieurs reprises, notamment le 28 décembre 2014, le 5 mars 2015, le 24 décembre 2015 et le 26 janvier 2016, pour assurer la correspondance avec les normes internationales, en particulier en ce qui concerne la définition des personnes déplacées. Plus précisément, l'objectif était de garantir qu'il n'y ait pas de différences indues entre le traitement des personnes déplacées de Crimée et celui des personnes déplacées depuis d'autres régions. Les personnes déplacées ne devaient pas non plus nécessairement être des citoyens ukrainiens. Les modifications introduites en 2022 ont permis d'adapter l'accès aux services de l'emploi aux personnes déplacées qui n'ont pas pu suspendre leur contrat de travail après le début de la guerre, ainsi que d'autres détails techniques.

²⁶¹ - Voir : <https://www.pravda.com.ua/news/2016/04/20/7106169/> Le ministère a été rebaptisé « Ministère de la réintégration des territoires temporairement occupés » en février 2020.

²⁶² - Les institutions des Nations Unies ont élaboré plusieurs notes d'information soulignant les lacunes et recommandant des solutions, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des naissances, l'accès aux pensions, la liberté de circulation et l'inclusion des personnes déplacées. Parmi les autres modalités d'engagement en matière de lois et de politiques, citons la participation à des groupes techniques et consultatifs, la soumission de commentaires sur des projets de loi, la conduite de consultations auprès de parties prenantes parlementaires et gouvernementales.

²⁶³ - COE, *Enhancing the National Legal Framework in Ukraine for Protecting the Human Rights of IDPs*, 2016.

La mise en œuvre de la loi a également été concrétisée par des politiques spécifiques. Après une assistance initiale²⁶⁴ et un premier programme national qui s'est déroulé de 2015 à 2017,²⁶⁵ la *Stratégie nationale sur l'intégration des personnes déplacées et les solutions durables au problème du déplacement interne jusqu'en 2020* a été adoptée en 2017. Pour soutenir sa mise en œuvre, un an plus tard, un plan d'action a été élaboré.²⁶⁶ Ces documents étaient essentiels pour identifier les principales priorités gouvernementales liées au déplacement interne ainsi que les organes responsables de la mise en œuvre de chaque action. La stratégie et le plan d'action ont également servi de points de référence pour les autorités régionales et locales. Toutefois, le manque de financement par le budget de l'État a entravé leur mise en œuvre. L'élaboration d'une nouvelle stratégie a été lancée par le MRTOT à l'été 2020. Les acteurs humanitaires et les personnes déplacées à l'intérieur du pays s'y sont engagés et y ont contribué de manière proactive. Le projet final a en outre intégré la plupart de leurs recommandations concernant les possibilités de loger pour un coût abordable les personnes déplacées, la réinstallation progressive depuis les centres collectifs de personnes déplacées, les programmes d'emploi locaux, les mesures de soutien à leurs entreprises et leur accès à la protection sociale. La *Stratégie d'intégration des personnes déplacées et de mise en œuvre des solutions à moyen terme en matière de déplacement interne jusqu'en 2024* et le *Plan opérationnel* ont finalement été adoptés en octobre 2021.²⁶⁷ La Stratégie s'est concentrée sur six objectifs stratégiques : les droits au logement et à la propriété, l'emploi et l'éducation, le droit à la protection sociale, l'accès aux soins de santé, l'accès aux documents et l'intégration des personnes déplacées dans les communautés d'accueil.

Le Plan opérationnel décrit en détail comment ces objectifs seront mis en œuvre, notamment par le biais de programmes locaux ou régionaux. À la fin du mois d'août, la Stratégie était en cours de révision afin de refléter les réalités de la situation de déplacement à travers le pays en 2022. Le Ministère de la réintégration a pris la tête du processus, en menant de larges consultations sur la question.

Le gouvernement a également adopté d'autres instruments au niveau sectoriel qui comprennent des dispositions relatives au déplacement interne, comme la *Stratégie nationale pour les droits de l'homme*²⁶⁸ et son plan d'action connexe.²⁶⁹ En mai 2021, le gouvernement a également adopté la *Stratégie de développement économique des régions de Donetsk et de Louhansk*, qui comprend des dispositions visant à améliorer la fourniture de services qui permettraient aux personnes déplacées de retourner dans les zones proches de la ligne de contact une fois que la situation sécuritaire aura été stabilisée. Des programmes d'intégration spéciaux ont également été approuvés par le passé dans les régions de Dnipropetrovsk, Louhansk, Donetsk et Ternopil.²⁷⁰ Au moment de l'invasion, plusieurs régions étaient en train d'élaborer leurs propres documents, tandis que les documents existants devront être mis à jour à la lumière de la stratégie nationale d'intégration des personnes déplacées une fois qu'elle aura été actualisée, afin de garantir leur mise en œuvre effective et la capacité des personnes déplacées à jouir pleinement de leurs droits, quel que soit l'endroit où elles choisissent de s'installer.

²⁶⁴ - Voir l'arrêté n° 505 « sur l'octroi d'une aide mensuelle ciblée aux personnes déplacées à l'intérieur du pays pour couvrir les frais de subsistance, y compris le logement et les services communaux ».

²⁶⁵ - Voir la résolution n° 1094 « sur l'approbation du programme national exhaustif de soutien, d'adaptation sociale et de réintégration des citoyens ukrainiens déplacés depuis le territoire ukrainien occupé temporairement et de la zone de conduite des opérations antiterroristes ou d'autres régions d'Ukraine pour la période allant jusqu'en 2017 (et plan d'action) ».

²⁶⁶ - Voir le *Plan d'action sur la mise en œuvre de la stratégie « sur l'intégration des personnes déplacées et les solutions durables au déplacement interne jusqu'en 2020 »*, adopté en 2018.

²⁶⁷ - Voir l'*arrêté n° 1364-r*.

²⁶⁸ - Adoptée en mars 2021, elle contient une section consacrée aux droits des personnes déplacées et définit les principales orientations stratégiques du développement - trouver des solutions durables (en mettant l'accent sur le logement et l'emploi), garantir le versement des prestations sociales et des pensions, et la participation des personnes déplacées au niveau local.

²⁶⁹ - Adopté en juillet 2021, il prévoit l'amélioration des procédures relatives à la fourniture d'une assistance ciblée aux personnes déplacées dans le cadre de la réforme de la décentralisation administrative, ainsi que des procédures relatives à l'indemnisation des logements détruits, à l'indemnisation des civils blessés en raison du conflit et à la fourniture d'une assistance médicale et d'une réadaptation psychologique aux civils touchés par le conflit (y compris les enfants).

²⁷⁰ - Par exemple, le *programme régional de soutien et d'intégration des personnes déplacées dans la région de Donetsk pour 2019-2020*. Voir *NRC, Mapping of the Regional Integration Policies for IDPs*, 2021.



© HCR/Chinar Media

Moyen-Orient

Contexte :

Les situations prolongées de conflit armé dans plusieurs pays du Moyen-Orient ont déplacé des millions de personnes au cours des années. Par conséquent, on y trouve des chiffres parmi les plus élevés au monde de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, notamment en Syrie où plus d'un tiers de la population totale du pays était déplacée à l'intérieur du pays en décembre 2021, soit près de 6,8 millions de personnes.²⁷¹ Le Yémen a la quatrième plus grande population de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit au monde, estimée à 4,3 millions de personnes déplacées,²⁷²

tandis que près de 1,2 million de personnes restent également déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Iraq.²⁷³ Les déplacements internes dans la région peuvent par ailleurs être dus à des catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques, qui impactent souvent les personnes déjà déplacées. Plus de 223 000 nouveaux déplacements ont été enregistrés en 2021 en raison de catastrophes au Moyen-Orient, principalement déclenchées par de graves sécheresses, des inondations soudaines et des tempêtes.²⁷⁴ Dans ce contexte, il n'existe pas de cadre ou de mécanisme régional spécifique pour

²⁷¹ - HCR, *Rapport sur les tendances mondiales 2021*, p. 3.

²⁷² - HCR, *Fiche d'information sur le Yémen*, juin 2022.

²⁷³ - HCR, *Fiche d'information sur l'Iraq*, août 2022.

²⁷⁴ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 43.

faire face aux déplacements internes, bien que certaines initiatives aient eu lieu ces dernières années. Par exemple, en 2020, l'Organisation de la coopération islamique (OCI) a organisé avec l'initiative GP20 un échange régional sur la prévention et le traitement des déplacements internes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.²⁷⁵ En mars 2018, le Conseil des ministres arabes des affaires étrangères a adopté la *résolution n° 8244 sur le « soutien aux personnes déplacées dans les pays arabes et aux Iraquiens déplacés en particulier »*. Une clause supplémentaire a été ajoutée en septembre 2018, chargeant le Conseil des ministres arabes des affaires sociales et le Conseil des ministres arabes de la santé de concevoir un plan pour lancer un projet arabe qui se concentre sur la fourniture d'un soutien humanitaire aux personnes déplacées dans les pays arabes en général, et en Iraq en particulier, par l'autonomie et la garantie d'une participation effective à la reconstruction de leurs villes. En septembre 2019, une autre résolution a chargé le Secrétariat général de la Ligue des États arabes (LEA) de former un comité conjoint d'experts et de représentants des ministères de l'intérieur et de la justice pour étudier la proposition de la République d'Iraq concernant l'élaboration d'une Convention arabe sur l'assistance et la protection des personnes déplacées dans la région arabe. Le HCR continue de travailler en étroite collaboration avec la LEA et ses États membres pour donner suite à ces résolutions, notamment en leur offrant des possibilités de renforcer leurs capacités.

En ce qui concerne les déplacements dans le contexte des catastrophes et des effets néfastes des changements climatiques, une version actualisée de la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophe à l'horizon 2030 a été adoptée par la LEA en avril 2018.²⁷⁶ Le document maintient la reconnaissance des « changements démographiques et des tendances migratoires » et des « risques secondaires associés aux déplacements de population [...] qui posent des défis multiples à une échelle plus large que jamais, et affectent négativement les capacités des pays arabes à réduire et à gérer les risques de catastrophe ». La cinquième Plateforme régionale arabe pour la réduction des risques

de catastrophe (RRC), qui s'est tenue au Maroc en 2021, a conduit à l'adoption d'une déclaration politique dans ce domaine, d'un ensemble de déclarations d'action volontaire renouvelées des parties prenantes sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai et de la Stratégie arabe pour la RRC 2030, ainsi que d'un Plan d'action prioritaire (2021-2024) pour la Stratégie arabe pour la RRC 2030 afin d'accélérer la mise en œuvre du Cadre de Sendai dans la région arabe. Cette réunion de la plateforme était la première fois qu'une session spéciale était consacrée au « risque climatique et au déplacement dans la région arabe : défis et opportunités », où les parties prenantes ont partagé leur point de vue sur la question.²⁷⁷

Développements juridiques et politiques nationaux

Bien qu'ils soient fortement touchés par les déplacements internes, les pays du Moyen-Orient disposent d'un nombre plus limité d'instruments juridiques et politiques dans ce domaine par rapport à d'autres régions. **À ce jour, seuls deux pays ont adopté des cadres complets spécifiquement dédiés à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans la région** en août 2022 : **Iraq** (voir page pays) et **Yémen**.

Le gouvernement du **Yémen** a adopté sa *Politique nationale de lutte contre le déplacement interne en République du Yémen* en 2013. Celle-ci a été élaborée sous la direction du Premier ministre de l'époque, afin de démontrer l'engagement du pays à aider et à trouver des solutions durables pour les personnes déplacées et à donner la priorité à ces efforts pendant le processus de transition du Yémen à l'époque. Le *Programme transitoire pour la stabilisation et le développement du Yémen 2012-2014* a également reconnu que le renforcement du cadre juridique et politique national pour les personnes vulnérables, y compris les personnes déplacées, était essentiel pour améliorer non seulement leur vie, mais aussi pour contribuer à la stabilité du Yémen dans son ensemble.

²⁷⁵ - Voir [rapport d'événement](#).

²⁷⁶ - Yonetani M., 2018, *Mapping the Baseline*, p. 44.

²⁷⁷ - La session était dirigée par le Réseau arabe pour l'environnement et le développement (RAED) en collaboration avec le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). Des représentants du Maroc, de la LEA, de l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) et du Croissant-Rouge de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont partagé leurs points de vue sur la question. Voir PDD [ici](#).



© HCR/Yémen

Ce cadre a été préparé à la suite d'une décision du Premier ministre du 17 novembre 2012 chargeant le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de la planification et de la coopération internationale et l'Unité exécutive pour les personnes déplacées d'élaborer une politique nationale de résolution des déplacements internes, avec le soutien du HCR. Ce document est le résultat d'un processus hautement consultatif auquel ont participé les ministères et bureaux gouvernementaux concernés, les autorités locales, la société civile, les communautés d'accueil, les institutions des Nations Unies, les ONG, les donateurs et, surtout, les personnes déplacées et rapatriées elles-mêmes. Cette politique visait à traiter et à résoudre de manière globale les déplacements internes au Yémen, quelle qu'en soit la cause (conflit, violence et violations des droits de l'homme, ainsi que catastrophes), en poursuivant trois objectifs : prévenir les déplacements involontaires futurs ; aider et protéger les personnes déplacées et les communautés d'accueil ; et trouver des solutions sûres et durables pour les personnes déplacées,

notamment en soutenant leur retour et la reconstruction des zones touchées par le conflit. Les actions prioritaires pour atteindre chacun de ces objectifs ont été identifiées, ainsi que les modalités de coordination au sein du gouvernement - notamment la création d'un Comité suprême pour les personnes déplacées - et la collaboration avec la société civile et la communauté internationale. Malheureusement, cette politique n'a jamais été mise en œuvre efficacement en raison des capacités et des ressources limitées du gouvernement, ainsi que de la détérioration de la situation avec l'embrasement du conflit armé en 2014. En conséquence, une révision de la politique relative aux personnes déplacées a été demandée afin qu'elle soit adaptée à la situation actuelle du pays, à l'évolution des besoins des personnes déplacées, des rapatriés et des communautés d'accueil, ainsi qu'à l'élaboration de stratégies ciblées pour soutenir des solutions durables.²⁷⁸

278 - Ministère de la planification et de la coopération internationale, *Yemen Socio-Economic Update- Numéro 68, Déplacement interne au Yémen*, janvier 2022.

La situation au Yémen a changé après la crise de 2015, car les efforts de réponse au niveau national sont divisés selon les lignes de conflit. Le 18 novembre 2019, un décret²⁷⁹ du président du Conseil politique suprême a établi le Conseil suprême pour la gestion et la coordination des affaires humanitaires et la coopération internationale (SCMCHA) dans les zones du nord sous le contrôle des autorités de facto (également appelées Ansar Allah/Houthis), responsables de la réponse humanitaire et de la supervision de l'accès des acteurs humanitaires aux populations déplacées et hôtes. Il reprend également les fonctions liées aux personnes déplacées de l'Unité exécutive pour les personnes déplacées qui avait été créée conjointement avec les Nations Unies avant le conflit. Un autre changement ayant une incidence sur les personnes déplacées dans le nord concerne les modifications apportées en 2021 à la loi de 2006 sur les relations entre propriétaires et locataires, adoptées par les autorités de facto, qui ont ajouté trois niveaux de protection pour les locataires. Cette protection supplémentaire est provisoire et ne peut être appliquée que dans la mesure où les circonstances exceptionnelles actuelles perdurent. La première couche de protection empêche les propriétaires d'expulser les locataires tant que ceux-ci paient leur loyer et que la propriété reste utilisée à des fins de location. La deuxième couche de protection empêche les propriétaires d'augmenter le loyer. La troisième couche de protection empêche les propriétaires d'expulser les locataires qui ne sont pas en mesure de payer le loyer, mais qui possèdent des garanties suffisantes. L'interprétation du terme « garanties » n'est pas claire et des recherches sont nécessaires pour déterminer comment il est interprété par les tribunaux. Dans certains endroits du sud, les personnes déplacées en provenance du nord sont toujours confrontées à des restrictions, principalement parce qu'elles ne sont autorisées qu'à obtenir des cartes d'identité temporaires spécifiquement conçues pour les personnes déplacées

comme carte d'identification à des fins d'aide humanitaire et pour faciliter la liberté de circulation lors du passage des postes de contrôle militaires. Toutefois, elles ne peuvent pas remplacer ou obtenir le statut de carte d'identité nationale.

En **République arabe syrienne**, bien qu'il ne soit pas fait mention spécifique du déplacement interne dans le cadre législatif syrien, plusieurs lois et pratiques sont pertinentes pour les nombreux problèmes rencontrés par les personnes déplacées dans le pays pour accéder aux droits et aux services. Au cours des dernières années, un certain nombre de réformes juridiques ont été menées pour répondre aux défis juridiques rencontrés par les citoyens syriens déplacés à l'intérieur de leur propre pays, notamment en ce qui concerne les documents d'état civil ainsi que le logement, la terre et la propriété. En 2019, par exemple, deux lois ont été publiées, modifiant la *loi sur le statut personnel*, apportant des solutions aux principaux défis rencontrés par les citoyens syriens en matière de mariage, de divorce, de garde des enfants et d'héritage.²⁸⁰ En outre, deux décrets d'amnistie ont été publiés en 2019 et 2021²⁸¹, exemptant les citoyens syriens qui n'ont pas enregistré leurs faits d'état civil ou obtenu leurs documents personnels d'état civil des frais et amendes imposés sur l'enregistrement tardif de ces faits. Enfin, au printemps 2021, la *loi n° 13/2021* a modifié la loi sur l'état civil²⁸² dans le but de faciliter l'accès des citoyens syriens aux documents civils.²⁸³ Les modifications comprenaient, entre autres, la numérisation du système d'état civil, la possibilité d'enregistrer les faits d'état civil et d'obtenir des documents d'état civil dans n'importe quel bureau d'état civil du pays, l'extension de la période d'enregistrement des faits d'état civil, et la possibilité pour les membres de la famille jusqu'au quatrième degré d'enregistrer les faits d'état civil et d'obtenir des documents au nom de personnes de leur famille.

279 - Décret républicain n° (201) de 2019.

280 - Les nouvelles lois ont également apporté plus d'égalité sur les questions liées au genre et sur la préservation des droits des femmes et des enfants, comme l'augmentation de l'âge du mariage pour les mineurs, l'augmentation de l'âge de la garde pour les garçons comme pour les filles et la demande de l'approbation de la mère pour laisser partir ses enfants hors du pays avec leur père.

281 - Décrets législatifs n° 11 de 2019 et 7 de 2021.

282 - Décret législatif n° 26 de 2007.

283 - Par exemple, en augmentant les délais légaux d'enregistrement des faits d'état civil sans amendes ni pénalités- tout en augmentant considérablement les pénalités liées aux retards dans l'enregistrement des faits d'état civil ou en instaurant le concept d'un registre unique pour la Syrie afin de permettre aux citoyens syriens et assimilés d'enregistrer des événements et d'obtenir leurs documents quel que soit leur lieu de résidence et sans avoir besoin de s'adresser au registre d'état civil de leur région d'origine.

Cependant, la nouvelle loi n'a pas éliminé toutes les difficultés liées à l'obtention de documents, notamment en termes d'exigences (telles que les déclarations du mukhtar ou les rapports médicaux) ou de sanctions.²⁸⁴

En ce qui concerne le logement, la terre et la propriété, près d'un tiers de l'ensemble de la législation syrienne qui se rapporte directement ou indirectement à ce sujet a été adopté depuis 2011 (plus de 35 nouvelles lois et réglementations). Selon la Banque mondiale, les modifications apportées au cadre législatif et réglementaire concernant l'enregistrement des terres, la location, le zonage et la planification ont eu pour effet général d'affaiblir la sécurité d'occupation dans toute la Syrie, affectant particulièrement les personnes déplacées. Cela risque également de compliquer davantage la situation des réfugiés et des rapatriés qui cherchent à accéder à leurs biens.²⁸⁵ Alors que certaines dispositions relatives au logement, à la terre et à la propriété peuvent potentiellement bénéficier aux personnes déplacées,²⁸⁶ d'autres ne prennent pas suffisamment en compte les droits des personnes déplacées en matière de logement, de terre et de propriété. Selon les observateurs, le gouvernement a également utilisé des lois sur la propriété, telles que le décret n° 66 de 2012 et la loi n° 10 de 2018, pour exproprier de certaines zones des personnes qu'il juge déloyales ou des personnes « largement perçues comme étant associées à des groupes d'opposition ».²⁸⁷

Dans le contexte de la crise de protection prolongée qui touche la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, environ 0,75 million de Palestiniens (21 % des habitants de Cisjordanie) subissent ou risquent de subir des conflits, des violences, des déplacements/transferts forcés et ont besoin d'une aide humanitaire.²⁸⁸

Malgré l'occupation militaire prolongée du **territoire palestinien occupé** par Israël marquée dans de nombreux cas par des démolitions et des expulsions forcées de Palestiniens de leurs maisons et de leurs propriétés, provoquant des déplacements et, dans certains cas, suscitant des inquiétudes quant à un éventuel transfert forcé,²⁸⁹ il n'existe aucun cadre national traitant spécifiquement des déplacements internes dans le territoire palestinien occupé. Bien qu'il existe un ensemble de normes et de pratiques juridiques israéliennes qui ont facilité la confiscation des biens des réfugiés palestiniens et des personnes déplacées à l'intérieur du pays²⁹⁰ au fil des ans,²⁹¹ deux lois sont soulignées ici : la *loi sur les biens des absents* et la *loi sur les questions juridiques et administratives*. La *loi sur les biens des absents*,²⁹² adoptée par Israël en 1950, définit un « absent » comme toute personne qui, à tout moment entre le 29 novembre 1947 et le jour où « il sera déclaré que l'état d'urgence cessera d'exister », résidait dans l'un des pays énumérés dans la loi sur les biens des absents (Liban, Égypte, Syrie, Arabie saoudite, Jordanie, Iraq, Yémen ou parties de la Palestine qui sont en dehors des frontières de 1948 de l'État d'Israël). Elle s'applique également à toute personne qui possédait ou qui a obtenu une citoyenneté ou une nationalité de ces pays pendant cette période et à toute personne qui a simplement quitté pour une courte durée, avant le 1^{er} septembre 1948, son lieu de résidence ordinaire en Palestine pour se rendre dans un autre lieu en Palestine qui était détenu à ce moment-là par quiconque luttait contre Israël, puis est retournée chez elle peu après. Étant donné que la déclaration de l'état d'urgence en Israël est toujours valable, la loi sur les biens des absents continue de s'appliquer à ce jour aux personnes définies comme des « absents ».²⁹³

284 - Pour plus d'informations, voir : HCR/NRC (2021), *Identité juridique et droits au logement, à la terre et à la propriété des réfugiés syriens dans une perspective de solutions durables. Défis et opportunités*, p. 8.

285 - *Ibid* :10

286 - La loi n° 33/2017, par exemple, a été publiée pour répondre à la nécessité de restaurer les documents de propriété perdus et endommagés par le biais de procédures administratives et de processus judiciaires spécifiques, même si certains défis subsistent en ce qui concerne certaines conditions préalables (par exemple, en cas d'absence de documents officiels), les délais ou les mécanismes de résolution des conflits.

287 - Voir : HCR, *Considérations de protection internationale concernant les personnes fuyant la République arabe syrienne*, mise à jour VI, mars 2021, p. 49-50, 51 (et sources citées).

288 - OCHA, *Aperçu des besoins humanitaires 2022, territoire palestinien occupé*.

289 - Groupe de la protection pour le territoire palestinien occupé, *Protection Analytical Update*, août 2022, p. 2.

290 - Pour plus d'informations et un aperçu socio-historique de l'identité des Palestiniens déplacés à l'intérieur d'Israël, voir Badiil Resource Centre, *Palestinian Internally Displaced Persons inside Israel: Challenging the Solid Structures*, février 2003.

291 - Voir par exemple Équipe juridique, Groupe de la protection - Palestine, *Legal Developments & Trends 1 January 2022 – 30 June 2022*.

292 - *Loi sur les biens des absents* de 1950.

293 - Voir NRC, *Legal Memo The Absentee Property Law and its Application to East Jerusalem*, février 2017.

La loi sur les biens des absents prévoit que si une personne est un « absent », tout bien qu'elle possède, ou sur lequel elle a un droit, situé à l'intérieur d'Israël devient automatiquement un « bien des absents ». Les droits de propriété des « biens des absents » sont automatiquement dévolus au gardien des biens des absents. La dévolution de ces droits au gardien des biens des absents n'est pas subordonnée à une quelconque action en justice de la part du gardien des biens des absents ou à l'enregistrement des biens à son nom. Le gardien du bien des absents n'a pas besoin d'enregistrer le bien des absents pour effectuer le transfert et n'a même pas besoin de connaître le bien des absents pour avoir des droits sur celui-ci.

Une question bien connue dans ce contexte est le problème des « absents présents », c'est-à-dire des personnes qui sont parties dans un endroit particulier et qui sont donc devenues des absents, mais qui sont revenues peu de temps après en Israël, voire sont devenues des citoyens israéliens. En vertu de la loi sur les biens des absents, leurs biens étaient toujours considérés comme des « biens des absents » dévolus au gardien des biens des absents, car ils se trouvaient à l'extérieur des frontières de l'État d'Israël au cours de la période concernée, comme le définit la loi. Peu après l'occupation par Israël de la Cisjordanie et de Gaza et l'annexion illégale de Jérusalem-Est en 1967, Israël a publié un décret conformément à l'article 11b de l'ordonnance de 1948 sur le droit et l'administration, qui applique la loi israélienne à Jérusalem-Est. Ainsi, Jérusalem-Est a été soumise à la loi sur les biens des absents de telle sorte que toutes les propriétés à Jérusalem-Est des résidents de Jérusalem-Est, de Cisjordanie et de Gaza sont des biens des absents même si leurs propriétaires étaient présents dans la zone sous juridiction israélienne. La décision de 2015 de la Cour suprême israélienne affirmant l'applicabilité de la loi sur les biens des absents aux propriétés de Jérusalem-Est occupée appartenant à des Palestiniens vivant en Cisjordanie est également importante.²⁹⁴

Israël a par ailleurs promulgué la *loi sur les questions juridiques et administratives* en 1970,²⁹⁵ qui permet aux Juifs qui ont fui ou ont été contraints de fuir hors de Jérusalem-Est et qui auraient possédé des terres et/ou des biens à Jérusalem-Est avant la création de l'État d'Israël en 1948 de présenter des demandes pour récupérer leurs terres et leurs biens. La loi ne s'applique toutefois pas aux citoyens palestiniens d'Israël ou aux résidents de Jérusalem-Est qui ont fui ou ont été contraints de fuir leur foyer à Jérusalem-Ouest ou dans d'autres parties d'Israël dans les mêmes circonstances, empêchant ainsi leur retour dans leur foyer, sur leurs biens et leurs terres. Par conséquent, de nombreux « biens des absents » situés à Jérusalem-Est se sont retrouvés entre les mains d'organisations de colons en raison des pouvoirs étendus conférés au gardien des biens des absents, bien que leurs propriétaires résident en Cisjordanie ou à Gaza. En Cisjordanie, où la loi sur les biens des absents ne s'applique pas, les biens des absents sont régis par l'ordonnance militaire israélienne relative aux biens abandonnés en Judée et Samarie (n° 58) (1967), qui s'applique aux biens appartenant à une personne qui a fui ou a été forcée de fuir la Cisjordanie en 1967. Cette ordonnance prévoit que la propriété n'est pas expropriée, mais plutôt gérée en fiducie par l'administration civile israélienne jusqu'au retour des absents en Cisjordanie.²⁹⁶

Dans ce contexte, le travail des partenaires de l'action humanitaire et des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé se concentre sur le suivi et la documentation du risque de transfert forcé (notamment par une analyse des activités liées à la colonisation, allant de la violence des colons à la légalisation rétroactive des avant-postes de colonies en passant par la prise de possession de terres et les expropriations, dans le but d'atténuer leurs effets sur les Palestiniens), ainsi que sur la fourniture d'un soutien juridique aux personnes affectées par, ou risquant d'être affectées par, les transferts forcés, les démolitions, les expulsions et déplacements forcés, et la révocation des droits de résidence, par le biais d'une multitude de services d'aide juridique.²⁹⁷

²⁹⁴ - Voir CA 5931/06, Daoud Khatab Hossein et autres c. le gardien des biens des absents et autres, émis le 15 avril 2015. Voir aussi *Israeli Supreme Court upholds continued confiscation of occupied East Jerusalem properties - Adalah*.

²⁹⁵ - *Loi sur les questions juridiques et administratives* de 1970.

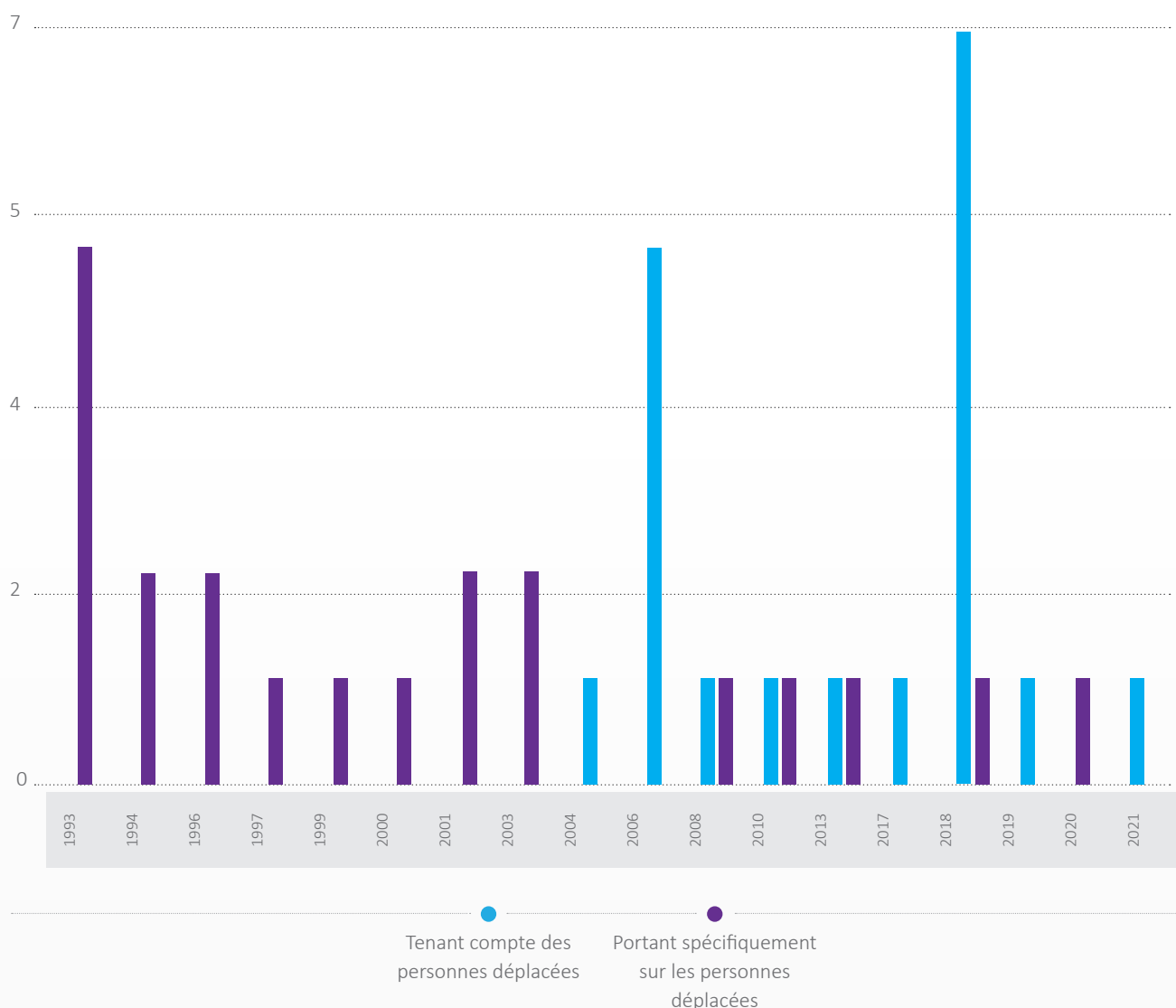
²⁹⁶ - Voir Yesh Din, *Position paper on Renewing settlement of title in Area C in the West Bank*, avril 2021.

²⁹⁷ - Groupe de la protection pour le territoire palestinien occupé, *Protection Analytical Update*, août 2022, p. 13.

Enfin, il convient également de mentionner l'expérience du **Liban**. Même en l'absence d'un cadre général sur le déplacement interne, le pays a adopté en 1993 la *loi 190 sur les personnes déplacées*, créant un Ministère des affaires des personnes déplacées chargé de traiter les questions touchant les personnes déplacées dans toutes les régions libanaises et d'assurer leur retour et leur réintégration socio-économique dans leur région d'origine. Les déplacements internes au Liban n'ont pas été continus, mais se sont produits au cours de périodes distinctes de la guerre civile (1975-1990) sur fond de conflits internes,

d'invasions militaires israéliennes et de combats entre les forces syriennes et les milices libanaises. On estime qu'au plus fort de la crise, jusqu'à un million de personnes ont été déplacées.²⁹⁸ La loi 190 a été accompagnée de plusieurs autres instruments juridiques adoptés la même année, liés par exemple à la création et au fonctionnement du Fonds central pour les personnes déplacées, ainsi qu'à d'autres mesures juridiques et politiques spécifiques en rapport avec les questions de logement, de terre et de propriété.²⁹⁹ Ces cadres apparaissent tous comme des documents portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans le graphique ci-dessous.

Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Région Moyen-Orient, 1993-2021 :



298 - NRC, *Global IDP Database, Lebanon Country Profile*, p. 5.

299 - Voir la base de données mondiale du HCR-TTLP concernant les lois et les politiques en matière de déplacement interne, page pays du Liban, « Autres instruments ».

La plupart des programmes d'aide aux personnes déplacées et aux rapatriés ont pris fin au terme de l'année 2003. En réponse à la nouvelle vague de déplacements résultant de la « guerre des 33 jours » entre l'armée israélienne et le Hezbollah entre juillet et août 2006, le gouvernement a créé le Haut Comité de secours pour coordonner l'aide humanitaire nationale et internationale et, après la fin des

hostilités, il a lancé un plan de reconstruction nationale visant à assurer le retour rapide des personnes déplacées dans leur région d'origine. Selon les rapports, dans les quatre jours suivant le cessez-le-feu, environ 90 % des personnes déplacées étaient retournées dans leur région d'origine.³⁰⁰

Pays à la loupe : IRAQ

Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Portant spécifiquement sur le déplacement interne :

National :

- *Plan national pour le retour des personnes déplacées dans leurs régions libérées* (2021)
- *Cadre de principe pour les retours (Principled Returns Framework)* (2018)
- *Politique nationale en matière de déplacement* (2008)

Tenant compte du déplacement interne :

National :

- *Plan national de développement (2018-2022)* (2018)
- *Stratégie pour la réduction de la pauvreté en Iraq (2018-2022)* (2018)
- *Loi du Ministère des migrations et des déplacements (loi n° 21 de 2009)* (2010)
- *Politique nationale du logement en Iraq* (2010)

300 - IDMC, *Lebanon Country Overview*, 30 décembre 2010.



Contexte

L'Iraq possède une longue histoire de déplacements internes liés à l'insécurité, à la violence sectaire et aux conflits armés. Cinq ans après la fin d'une offensive de grande envergure contre l'autoproclamé État islamique d'Iraq et du Levant (EIL), qui a provoqué le déplacement d'environ 6 millions de personnes entre 2014 et 2017, le nombre de retours a dépassé le nombre de nouveaux déplacements. En juin 2022, l'Iraq comptait 4,9 millions de rapatriés et 1,1 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays.³⁰¹ Par conséquent, la protection des rapatriés et leur réintégration durable constituent l'une des principales priorités du pays. Dans le même temps, en 2022, l'Iraq a continué à être touché par des catastrophes à évolution lente ou soudaine entraînant des déplacements, notamment la pénurie d'eau, les sécheresses et les tempêtes de sable, qui ont particulièrement touché les gouvernorats du centre et du sud.

Cadre national sur le déplacement interne

En juillet 2008, à la suite d'un processus mené par le Ministère des migrations et des personnes déplacées (MoMD) et le gouvernement régional du Kurdistan (KRG) et soutenu par la communauté internationale, de larges consultations ont été organisées avec de nombreuses parties prenantes aux niveaux local, régional et national en Iraq, ce qui a amené le gouvernement à adopter une *Politique nationale sur le déplacement*. En ce qui concerne son champ d'application, cette politique couvre les déplacements internes dus à toutes les causes, y compris les catastrophes, puisqu'elle adopte une définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui est conforme aux Principes directeurs. La politique aborde les droits humains des personnes déplacées et des rapatriés. Ses dispositions concernent la protection contre le déplacement (y compris l'interdiction des expulsions forcées, de la destruction des maisons et des zones agricoles et de l'expropriation ou la confiscation des terres), la protection et l'assistance pendant le déplacement ainsi

que les solutions durables. La politique fait référence aux trois options de solutions, même si, dans la pratique, l'accent a été mis au fil des ans sur une politique de retour plutôt que sur l'intégration ou l'installation ailleurs dans le pays.³⁰² Initialement créé en 2003 par l'ordonnance 50 de l'Autorité provisoire de la coalition, le MoMD a été institué par la loi en 2009 comme point focal pour l'assistance, la fourniture de services et la recherche de solutions pour les sept catégories de populations décrites dans la loi, y compris « les Iraquiens déplacés qui ont été contraints ou forcés de fuir leur foyer ou de quitter leur lieu de résidence habituel en Iraq pour éviter les effets d'un conflit armé, de circonstances de violence généralisée, de violations des droits de l'homme, de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, de l'utilisation arbitraire du pouvoir par les autorités ou en raison de projets de développement », en coordination avec d'autres ministères concernés.³⁰³

Après la dernière vague de déplacements déclenchée par le conflit contre l'EIL, les politiques du gouvernement iraquien ont contribué à promouvoir les retours. Cependant, malgré l'adoption par le gouvernement, en 2018, du *Cadre de principe pour les retours* qui visait à orienter le retour des personnes déplacées conformément aux normes internationales, plusieurs problèmes ont été signalés. Il s'agissait notamment de retours prématurés, forcés et contraints, de retours bloqués, ainsi que d'expulsions généralisées et de déplacements secondaires dans le contexte de la fermeture soudaine et de la consolidation des camps de personnes déplacées.³⁰⁴ Dans ce contexte, le Ministère de la planification (MOP) et le MoMD ont présenté en novembre 2020 un *Plan national pour le retour des personnes déplacées dans leurs régions libérées*, qui est actuellement mis en œuvre. Des groupes de coordination régionaux ont été créés sous l'égide du groupe de travail sur les solutions durables et établis dans les principales zones de retour en Iraq ; en août 2022, les plans d'action étaient en cours d'achèvement et des précisions supplémentaires sur les engagements des autorités en termes de fourniture de services aux populations de retour étaient encore nécessaires.

301 - OIM, *IRAQ DTM*.

302 - OIM, *Internal Displacement in Iraq: Barriers to Integration*, 2013, p. 16.

303 - *Loi n° 21 de 2009*.

304 - Voir *A/HRC/44/41/Add.1*, 2020, par. 27-28.



© HCR/Chinar Media

Les questions de déplacement interne ont également été intégrées dans d'autres documents politiques et stratégiques clés au niveau national et local. Plus important encore, le troisième objectif stratégique *du Plan national de développement (2018-2022)* prévoit d'« accomplir le relèvement des communautés touchées par le déplacement et l'insécurité ». Conformément au Plan de développement national et à la *Stratégie de réduction de la pauvreté* du pays, les *Plans de réponse provinciaux (2018-2022)* adoptés au niveau local dans les gouvernorats d'Anbar, de Ninive, de Diyala, de Kirkouk et de Salah ad-Din ont également pris en compte le profil social et économique des personnes déplacées, car ils visent à relever les principaux défis auxquels sont confrontés différents groupes de population, comprenant les personnes déplacées.

Plusieurs initiatives touchant aux droits des personnes déplacées ont également été développées au niveau sectoriel. Parmi elles, la simplification des procédures et des processus permettant aux personnes touchées par des

opérations de guerre, des erreurs militaires et des actions terroristes de présenter des demandes d'indemnisation. Cela a été facilité par une deuxième modification de la loi 20 de 2009 (et deux règlements), soutenue par le Comité central de compensation et la Fondation des martyrs d'Iraq, entre autres parties prenantes. Le gouvernement iraquien a approuvé la loi modifiée en février 2020³⁰⁵ (ainsi que deux règlements) et a soutenu son opérationnalisation par un règlement supplémentaire établissant ses mécanismes de mise en œuvre adoptés en avril de la même année. Malgré les modifications, la mise en œuvre continue de s'écarter des exigences légales dans les différents gouvernorats. En 2021, le Bureau du Premier ministre et le Ministère iraquien de la justice ont également formulé, en étroite collaboration avec ONU-Habitat et le domaine de responsabilité relatif au logement, à la terre et à la propriété, un décret législatif visant à officialiser les certificats d'occupation correspondant aux droits fonciers des yézidites. En août 2022, l'adoption de ce décret législatif était toujours en suspens. On espère qu'il sera approuvé de manière prioritaire par le Conseil des ministres.

305 - Loi 2 de 2020 ; les modifications de la loi ont été soutenues par le groupe de responsabilité relatif au logement, à la terre et à la propriété (voir [Advocacy Note highlighting the main challenges related to the existing compensation scheme in Iraq](#)).

La loi sur les survivantes yézidiennes a également été adoptée en 2021, ce qui constitue une avancée dans la lutte contre les crimes commis par l'EIIL contre les yézidis, les chrétiens, les Turkmènes et les Shabaks. On espère que les lacunes qui demeurent dans la loi pourront être comblées grâce à de nouvelles modifications qui seront apportées à la loi ou à des règlements supplémentaires. En particulier, la loi n'aborde pas la question des enfants conçus et nés d'un viol lié au conflit.

En ce qui concerne l'accès aux documents d'état civil et d'identité, malgré certaines stratégies efficaces adoptées par les acteurs de la protection juridique depuis la fin du conflit et des résultats tangibles significatifs, le droit des personnes déplacées et rapatriées d'obtenir des documents continue d'être refusé en raison d'obstacles politiques, physiques, administratifs ou financiers.

Les familles perçues comme affiliées à des groupes extrémistes et les enfants dont les pères sont disparus, détenus ou décédés font partie des personnes les plus discriminées et marginalisées en ce qui concerne l'accès à leur droit aux documents d'état civil.³⁰⁷ Des changements au niveau institutionnel et politique sont nécessaires pour répondre à l'ampleur du problème, comme la publication de directives spécifiques par le Haut Conseil judiciaire, le Ministère de l'intérieur et le Ministère des migrations et des personnes déplacées pour préciser que l'acquisition de documents d'identité et d'état civil ne nécessite pas d'habilitation de sécurité préalable ou de processus de dénonciation tribale, ou pour réduire les exigences administratives et autoriser les personnes déplacées à obtenir des documents sur le lieu de leur déplacement ou n'importe où dans le pays, conformément à la Constitution iraquienne.

Asie

Contexte :

Dans la région asiatique, vaste et diverse, le déplacement interne est généralement caractérisé par son lien avec les catastrophes, comme en Chine, aux Philippines ou au Viet Nam, où 12,5 millions de déplacements internes ont été enregistrés pour la seule année 2021.³⁰⁷ De plus, dans de nombreux pays, le déplacement est également associé aux conflits armés et à la violence, qui ont empêché jusqu'à récemment tout retour à grande échelle en Afghanistan et qui, au fil du temps, ont retardé la mise en place de solutions durables dans des pays comme l'Afghanistan et le Myanmar, les pays asiatiques comptant le plus grand nombre de personnes déplacées en raison de conflits - estimées respectivement à 3,4 millions³⁰⁸ et 1,3 million.³⁰⁹ Malgré la présence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'Association sud-asiatique de

coopération régionale (ASACR), il n'existe actuellement en Asie, contrairement à d'autres régions, aucune structure ou aucun mécanisme régional(e) spécifique axé(e) sur les déplacements internes, quelle qu'en soit la cause. Parallèlement, étant donné que les catastrophes sont à l'origine de la plupart des nouveaux déplacements dans ces régions chaque année, un groupe de travail Asie-Pacifique sur les déplacements dus aux catastrophes se réunit dans le cadre de la Coalition thématique sur la résilience. Coprésidé par l'OIM et l'UNDRR, il constitue une plateforme importante pour aborder les questions et partager les bonnes pratiques avec les principales parties prenantes sur la prévention, la réponse et la résolution des déplacements dus à des catastrophes soudaines ou à évolution lente.

³⁰⁶ - Voir : Groupe de protection pour l'Iraq, *Protection analysis report. Right to Identity and civil documentation*, 2021.

³⁰⁷ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*.

³⁰⁸ - À partir de juin 2022, voir *Portail opérationnel du HCR*.

³⁰⁹ - À partir de septembre 2022, voir *UNHCR Myanmar Emergency Overview Map as of 19 September 2022*. Sur les 1 319 800 personnes déplacées estimées, environ 330 400 sont des personnes qui ont été déplacées avant le 1^{er} février 2021, tandis que les autres ont été déplacées depuis cette date.

Développements juridiques et politiques nationaux

Depuis les années 1990, 20 instruments juridiques et politiques traitant spécifiquement du déplacement interne ont été adoptés dans cette région, dans 11 pays. Le **Tadjikistan**³¹⁰ et le **Kirghizistan**³¹¹ sont les deux seuls pays à avoir adopté des lois sur le déplacement interne, respectivement en 1994 et 2002. Le **Tadjikistan** a été l'un des premiers pays au monde à promulguer une telle loi, qui précède la publication des Principes directeurs. Il a utilisé la formulation des « migrants forcés »,³¹² comme l'ont fait quelques autres pays issus de la dissolution de l'Union des républiques socialistes soviétiques à l'époque (par exemple, l'Azerbaïdjan et la Russie). La loi a créé un statut juridique pour les personnes déplacées, qui peut être accordé ou révoqué ; elle a précisé les droits des personnes déplacées sur cette base en termes d'assistance, notamment en mettant l'accent sur la restauration des droits au logement, à la terre et à la propriété, ainsi que sur le rôle de l'État et des autorités locales (en particulier le Département central pour les réfugiés du Ministère du travail et de l'emploi, identifié comme point focal national). Il convient de noter que la loi tadjike n° 881 de 1999 sur la migration inclut également dans son champ d'application la situation des « migrants écologiques », définis dans son article premier comme les « personnes contraintes de quitter leur maison en raison de catastrophes écologiques » (une terminologie qui est également utilisée dans quelques autres pays, par exemple en **Géorgie**). Dans ce contexte, l'adoption aux Philippines d'un projet de loi sur les personnes déplacées, réclamé de longue date, pourrait constituer un nouvel exemple important de loi globale conforme aux normes internationales et aux approches politiques plus récentes sur les questions de prévention, de protection et de solutions pour les personnes déplacées.

Au total, six politiques nationales sur les déplacements internes dus à différentes causes ont également été adoptées dans la région au cours des deux dernières décennies : par l'**Afghanistan** (en 2013³¹³ et 2017³¹⁴), l'**Indonésie** (en 2001³¹⁵ et 2018³¹⁶), le **Népal** (2007)³¹⁷ et le **Sri Lanka** (2016).³¹⁸ En outre, neuf autres instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées, y compris des stratégies et des plans d'action, ont été adoptés par des pays de la région. Dans certains cas, des cadres juridiques et politiques pertinents ont également été élaborés au niveau infranational ; par exemple, le gouvernement de la **province pakistanaise de la Frontière-du-Nord-Ouest** a adopté en 2009 un cadre politique sur les retours pour aider au retour et à la réintégration des personnes déplacées conformément aux normes internationales.³¹⁹

Nombre de ces instruments sont le fruit de longs processus, les gouvernements bénéficiant du soutien technique de partenaires internationaux : par exemple, la première politique nationale relative aux personnes déplacées en **Afghanistan** a été approuvée en novembre 2013 après avoir été élaborée pendant près de deux ans. Le processus a été mené par une équipe spéciale comprenant le Ministère des réfugiés et du rapatriement (MoRR) et l'Autorité afghane de gestion des catastrophes naturelles. L'équipe spéciale a créé un groupe de travail politique pour soutenir le MoRR, a organisé une visite du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées, a engagé un expert externe en matière de personnes déplacées pour l'aider dans son travail et a tenu un atelier consultatif national de deux jours en juillet 2012, suivi en septembre 2012 d'une première série de consultations à l'échelle provinciale.

310 - Tadjikistan : *loi sur les migrants forcés (1994)*, 20 juillet 1994.

311 - Kirghizistan : *loi n° 133 sur la migration interne (2002)*, juillet 2002.

312 - L'article premier définit les migrants forcés comme suit : « Un migrant forcé est un citoyen de la République du Tadjikistan ou une personne vivant en permanence sur le territoire de la République, contraint de quitter sa résidence permanente sur le territoire de la République du Tadjikistan en raison de violences commises à son encontre ou d'un risque réel d'être persécuté pour des raisons fondées sur la race, la nationalité, le lieu d'origine, l'appartenance à un certain groupe social, [ou] de troubles massifs de l'ordre public sur son lieu de résidence permanente, ce qui constitue une violation considérable des droits de l'homme. Une personne qui a commis un crime contre l'humanité ou un autre crime prémédité ne peut être déclarée migrant forcé. »

313 - Afghanistan : *Politique nationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays*, 25 novembre 2013.

314 - Afghanistan : *Cadre politique pour les rapatriés et les personnes déplacées (2017)*, 1^{er} mars 2017.

315 - Indonésie : *Politiques nationales sur le traitement des personnes déplacées / réfugiés en Indonésie*, 1^{er} janvier 2001.

316 - Indonésie : *Règlement n° 3 de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes (BNPB) sur la prise en charge des personnes déplacées en cas d'urgence liée à une catastrophe*.

317 - Népal : *Politiques nationales sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays, 2063 (2007)*, 1^{er} janvier 2007.

318 - Sri Lanka : *Cadre politique national sur les solutions durables*, 2016, août 2016.

319 - Pakistan : *Cadre sur la politique de retour de la province de la Frontière-du-Nord-Ouest*, 2009, 11 juillet 2009.



© HCR/Edris Lutfi

En octobre 2012, ProCap³²⁰ a détaché un administrateur principal chargé de la protection auprès du HCR pour servir de conseiller en matière de personnes déplacées auprès du MoRR, afin d'aider au processus de consultation et à la rédaction de la politique.³²¹ Malheureusement, bon nombre des défis rencontrés lors de la rédaction de la politique (qui reflétaient des défis plus larges en termes d'élaboration de lois et de politiques en Afghanistan de manière plus générale) ont fini par être de nature similaire aux défis rencontrés lors de sa mise en œuvre (par exemple, en termes de capacité et d'engagement du gouvernement, ou de participation des personnes déplacées et d'un plus large éventail de parties prenantes). Le Cadre politique 2017 sur les rapatriés et les personnes déplacées, sous l'égide du Comité exécutif sur le déplacement et le retour (DiREC) dirigé par l'administrateur en chef, s'est appuyé

sur son prédécesseur et a tenté d'aborder certaines de ces questions dans le contexte d'une forte augmentation des retours de réfugiés du Pakistan en 2016, qui - associée au nombre de personnes déplacées de longue date - a exercé une pression importante sur la réponse humanitaire et a rendu encore plus évidente la nécessité d'une réponse holistique et non fragmentée. La mise en œuvre de ce cadre politique a été insuffisante en raison d'un contexte politique difficile en Afghanistan, ce qui a entraîné la suspension du DiREC. Il est à espérer que, malgré les changements intervenus dans le pays en 2021, les efforts déployés au cours de la dernière décennie en matière d'assistance et de protection des personnes déplacées dans le pays continueront à recevoir l'attention dont ils ont besoin dans ce nouveau contexte. On espère que, malgré la détérioration de la situation au **Myanmar** et les

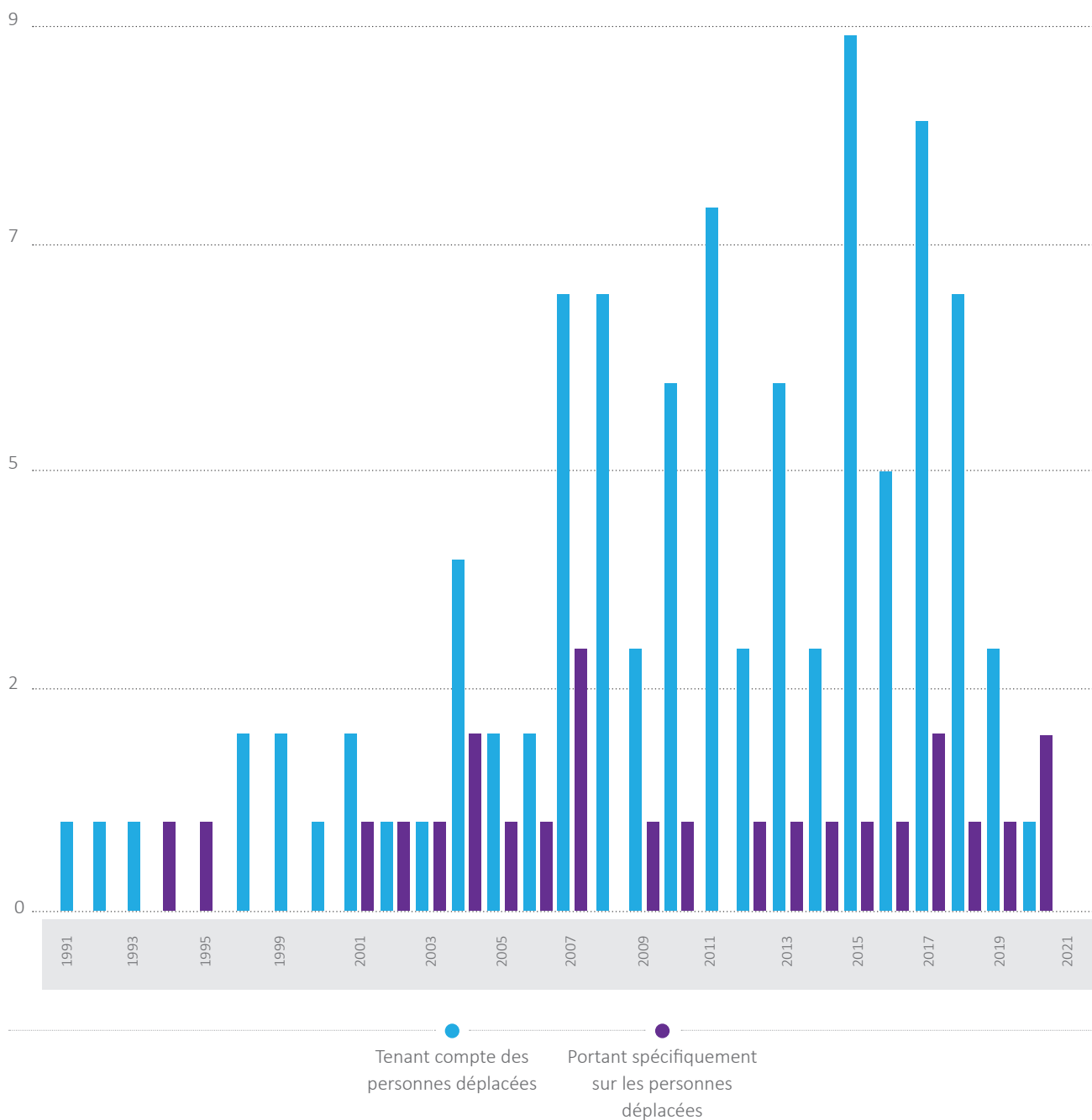
320 - Voir : <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/procap/procap-who-we-are>.

321 - Wiseberg, *An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality*, FMR 46, mai 2014.

importants défis en matière de protection et d'assistance auxquels sont confrontées les personnes déplacées, il sera possible d'œuvrer à la mise en œuvre ciblée de la *Stratégie nationale de réinstallation des personnes déplacées* à

l'intérieur du pays et de fermeture des camps de personnes déplacées adoptée en 2019 - une stratégie qui a été élaborée avec l'appui de la communauté internationale et qui est conforme aux normes internationales.

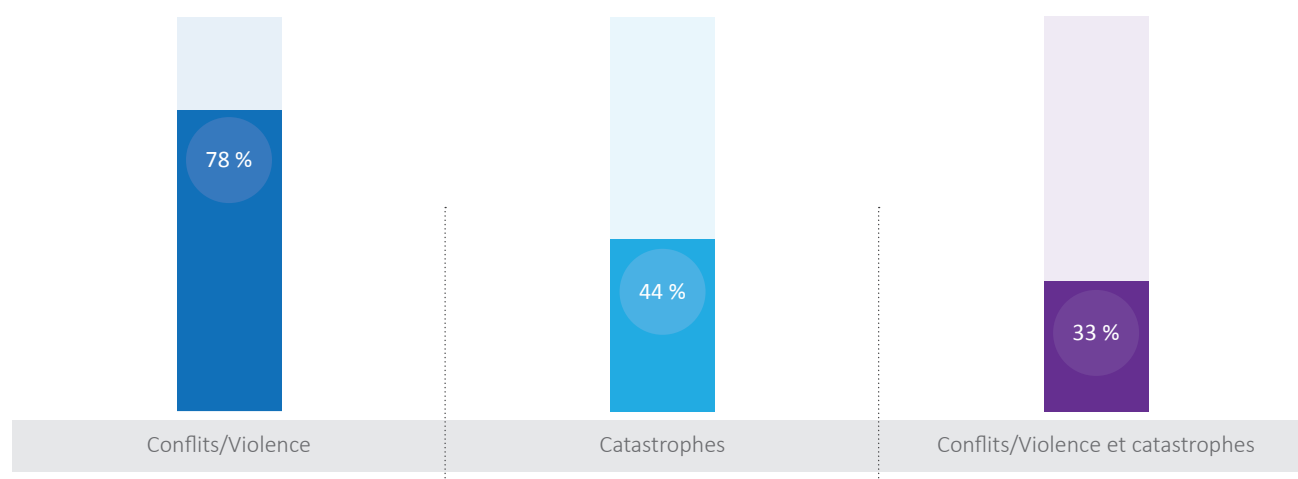
Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Asie, 1991-2021 :



Les lois et les politiques sur le déplacement interne en Asie ont généralement tendance à se concentrer sur le déplacement dû à un conflit ou à une catastrophe. La plupart de ces instruments ont été élaborés pour faire face aux déplacements liés **aux conflits armés et à la violence**, comme **au Kirghizistan, au Myanmar, au Pakistan, au Sri Lanka, au Tadjikistan et au Timor-Leste**. Dans le même ordre d'idées, certains de ces pays (par exemple **le Népal, le Tadjikistan et le Cambodge**) ont également inclus des références au déplacement

interne dans des accords de paix, et la situation des personnes déplacées a par ailleurs été abordée à des degrés divers dans des cadres de paix et de réconciliation connexes **au Népal et au Sri Lanka**.³²² Dans plusieurs pays, la réponse au déplacement interne a été caractérisée par l'importance accordée aux solutions durables, et particulièrement **au retour et à la réintégration**, ce qui est une caractéristique dominante dans toute l'Asie, comme l'illustre la situation **au Timor-Leste, au Népal, au Pakistan** ou encore **au Sri Lanka**.

Asie - Causes du déplacement dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées :



Bien que l'élaboration des politiques nationales relatives aux personnes déplacées en **Afghanistan** et au **Népal** ait été initiée principalement en réponse aux déplacements internes associés aux conflits et à la violence, ces instruments ont adopté une approche plus large et reflètent la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays incluse dans les Principes directeurs. Ils ont donc reconnu les conflits, la violence et les violations des droits de l'homme ainsi que les catastrophes comme des causes pertinentes de déplacement dans ces contextes nationaux, dans le but de fournir des orientations dans toutes ces situations. Ces dernières années, accompagnés de leurs partenaires internationaux,³²³ le Ministère **népalais** de l'intérieur et la Commission de

la planification ont pris des mesures pour traiter plus efficacement les déplacements liés aux catastrophes dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe en élaborant des directives pour rendre opérationnelle la Politique nationale relative aux personnes déplacées. Un consultant local a soutenu leur élaboration, et les projets de directives ont été discutés lors d'une vaste consultation nationale de haut niveau des acteurs de la gestion des risques de catastrophe et d'autres parties prenantes concernées le 31 juillet 2019.³²⁴ Les participants ont donné leur avis sur le projet, et le Ministère de l'intérieur a noté en particulier que les directives pourraient soutenir la mise en œuvre au niveau local de la loi de 2017 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe,

³²² - Voir la base de données mondiale HCR-TTLP, instruments « tenant compte des personnes déplacées » pour les pays mentionnés.

³²³ - Grâce à un projet financé par l'Allemagne.

³²⁴ - Le guide « Des paroles aux actes » sur les déplacements liés aux catastrophes, qui a servi de base à l'élaboration des projets de directives du Népal, a également été présenté lors de la consultation et sa traduction en népalais a été lancée.

ainsi que la mise en œuvre de la Politique nationale de 2007 relative aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. La consultation s'est conclue par un accord sur un plan d'action pour les prochaines étapes, qui comprend la consultation des directives au niveau local. Une nouvelle autorité de gestion des risques de catastrophe ayant été créée au Népal en 2021, il est à espérer que ce processus se poursuivra avec succès.

Il est intéressant de noter que la Politique nationale du **Sri Lanka** sur les solutions durables aux déplacements liés aux conflits - mise en place en 2016, mais retardée en raison de changements internes au gouvernement - reconnaît aussi explicitement ce qui suit :

2.1 *« Il y a actuellement et il pourrait y avoir à l'avenir d'autres personnes déplacées au Sri Lanka dont le déplacement est le résultat de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, des changements climatiques, de projets de développement ou d'éventuels conflits futurs, qui ne relèvent pas de cette politique. Néanmoins, les principes et les normes énoncés dans cette politique ont des implications sur la manière dont l'État répond à ces autres communautés déplacées. En outre, certaines des personnes déplacées à la suite du conflit ont été ou sont également touchées par des déplacements dus à des catastrophes naturelles (tant pendant le déplacement qu'après la réinstallation) et par des projets de développement ou d'infrastructure. Il est donc essentiel d'élaborer des normes et des principes communs qui définissent les droits de ces personnes à la protection et à l'assistance. »*

2.2 *L'une des recommandations de cette politique est que le gouvernement sri-lankais élabore une loi qui s'adresse à toutes les personnes et communautés déplacées, en particulier en ce qui concerne les normes et la protection mentionnées au point 2.1 ci-dessus, afin qu'elles soient préparées à toutes ces éventualités. »*

Parallèlement, conformément au fait que les catastrophes sont à l'origine chaque année de la plupart des nouveaux déplacements dans cette région, l'Asie est également créditée d'**instruments dédiés exclusivement aux déplacements associés aux catastrophes** : en particulier, **l'Indonésie** a adopté en 2018 le règlement n° 3 de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes (BNPB) sur la prise en charge des personnes déplacées en cas d'urgence liée à une catastrophe,³²⁵ et le **Bangladesh** a adopté une Stratégie nationale sur la gestion des déplacements internes induits par les catastrophes et le climat. Initialement rédigée en 2015,³²⁶ cette stratégie a été revue ces dernières années et finalement promulguée par le Ministère de la gestion des catastrophes et des secours (MoDMR) en février 2021. La Stratégie a été lancée à l'occasion de la COP26 en novembre 2021 en présence du Ministre d'État et du Secrétaire du MoDMR. La Stratégie adopte une approche fondée sur les droits de l'homme et se concentre exclusivement sur les déplacements internes causés par des catastrophes liées au climat. À ce titre, elle s'est appuyée sur des politiques antérieures, telles que la loi sur la gestion des catastrophes (2012) ainsi que les ordonnances permanentes sur les catastrophes et le Plan national de gestion des catastrophes (2021-2025), tous deux adoptés en 2019. Des consultations sur le plan d'action pour la mise en œuvre ont été menées au cours de l'été 2021. Des lignes directrices en matière de réinstallation planifiée et de déplacement en cas de catastrophe étaient également en cours d'élaboration au Viet Nam à la fin 2021, sur la base d'instruments antérieurs relatifs aux catastrophes et aux changements climatiques. À l'instar du **Viet Nam**, d'autres pays de la région abordent le déplacement interne à des degrés divers par le biais d'instruments dédiés à la lutte contre les catastrophes et les changements climatiques, par exemple **la Chine, la Thaïlande** ou **les Philippines** (ainsi que **le Myanmar, le Pakistan** et **le Sri Lanka**, parallèlement à leurs instruments politiques sur le déplacement induit par les conflits).

³²⁵ - Le pays dispose également de sa loi de 2007 sur la gestion des catastrophes qui fait référence aux « pengungsi », un terme qui englobe à la fois les réfugiés et les personnes déplacées.

³²⁶ - Par l'Unité de recherche sur les réfugiés et les mouvements migratoires de l'Université de Dhaka, à la demande du Ministère de la gestion des catastrophes et des secours.

Enfin, une caractéristique importante des réponses juridiques et politiques nationales aux différentes formes de déplacement interne en Asie est leur concentration sur **la réinstallation et le traitement des déplacements associés aux projets de développement**. C'est notamment le cas de **l'Inde**, qui a adopté une Politique nationale de réinstallation et de réhabilitation des familles concernées par des projets (n° 46) en 2004, ainsi que l'ordonnance

connexe « sur le droit à une indemnisation équitable et à la transparence en matière d'acquisition de terres, de réhabilitation et de réinstallation (modification) » en 2014. D'autres pays, comme la **République démocratique populaire lao**³²⁷ et le **Myanmar**,³²⁸ ont également mis en place des instruments spécifiques pour fournir des orientations sur les processus et aborder les questions relatives à la réinstallation dans ces contextes.

Pays à la loupe : LES PHILIPPINES



Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Tenant compte du déplacement interne :

National :

- *Loi de 1992 sur le développement urbain et le logement* (loi de la République 7279)
- *Magna Carta des femmes* (loi de la République n° 9710) (2009)
- *Loi de 2010 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe aux Philippines* (loi de la République 10121) (2010)
- *Ordonnance administrative n° 03 du Département de la protection sociale et du développement, série de 2015 - Lignes directrices relatives aux opérations de réponse aux catastrophes* (2015)
- *Loi sur le secours et la protection d'urgence des enfants* (loi de la République 10821) (2016)
- *Loi sur la protection spéciale des enfants dans les situations de conflit armé* (loi de la République 11188) (2019)
- *Plan d'action national pour les femmes, la paix et la sécurité* (2017)
- *Plan de développement philippin actualisé 2017-2022* (2017, 2021)
- *Loi de 2022 sur l'indemnisation des victimes du siège de Marawi* (2022)

Infranational :

- *Loi organique pour la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane* (loi de la République n° 11054) (2017)
- *Assurer une gestion et une résolution des conflits ainsi qu'une action humanitaire tenant compte de la dimension de genre dans la crise de Marawi, de la province de Lanao del Sur et de l'ensemble de Mindanao - Résolution n° 1 du Comité directeur national sur les femmes, la paix et la sécurité* (2017)

³²⁷ - Voir par exemple le décret sur la gestion de la compensation et de la réinstallation dans les projets de développement (n° 84/GoL, 5 avril 2016) ou le cadre de politique de réinstallation en cas de catastrophe, adopté en 2019.

³²⁸ - Voir par exemple la loi sur l'acquisition de terres, la réinstallation et la réhabilitation (n° 24/2019).

Contexte

Du fait principalement de leur situation géographique, les Philippines sont l'un des pays les plus vulnérables aux risques naturels. Par conséquent, un nombre important de personnes déplacées à l'intérieur du pays sont chassées de leurs foyers par des catastrophes. Rien qu'en 2021, plus de 5,6 déplacements ont été enregistrés dans le cadre de catastrophes, notamment des cyclones tropicaux, des pluies de mousson et des inondations.³²⁹ Alors qu'une grande partie de ces déplacements étaient des évacuations préventives, certaines personnes restent déplacées pendant une période prolongée, en partie à cause de la destruction de leur maison. Les conflits et la violence touchent également certaines parties du pays depuis des décennies, notamment la région méridionale de Mindanao, où des milliers de personnes vivent encore dans des situations de déplacement prolongé. En 2021, l'instabilité a provoqué environ 140 000 nouveaux déplacements.³³⁰

Cadre national sur le déplacement interne

Les Philippines ne disposent pas encore d'une loi ou d'une politique spécifique pour encadrer les efforts nationaux en matière de prévention, de protection et de solutions pour les personnes déplacées dans le pays, malgré plus d'une décennie d'efforts et de débats visant à élaborer une législation nationale sur ce sujet.³³¹ En mai 2013, le président Aquino III a opposé son veto à un projet de loi sur les personnes déplacées au motif que certains aspects étaient illégaux et que d'autres, comme les pouvoirs accordés à la Commission philippine des droits de l'homme (CHR), étaient inconstitutionnels.³³²

Depuis, un projet de loi révisé a été présenté en 2014³³³ et, en 2015, la Commission des droits de l'homme a lancé un nouveau processus de consultation multipartite afin d'améliorer le précédent projet de loi sur les personnes déplacées et de résoudre les problèmes qui avaient entravé son adoption. Des versions affinées du projet de loi sur les personnes déplacées ont été discutées entre 2017 et 2019 par un groupe de travail technique créé sur le sujet, composé de parties prenantes concernées issues de différentes agences gouvernementales et organisations non gouvernementales. Entre 2019 et 2020, quatre projets de loi sur la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été déposés devant la Chambre des représentants des Philippines³³⁴ et deux autres devant le Sénat des Philippines.³³⁵ Pourtant, au moment de l'ajournement du 18^e Congrès en juin 2022, tous ces projets de loi étaient toujours en attente - auprès de deux commissions du Sénat³³⁶ et de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants.³³⁷

La Commission philippine des droits de l'homme est particulièrement active dans la défense des droits des personnes déplacées³³⁸ et mène une campagne de plaidoyer législatif en faveur de l'adoption du projet de loi. Le soutien au plaidoyer législatif en faveur des personnes déplacées figure également à l'ordre du jour du bureau du coordonnateur résident des Nations Unies. La dernière audience publique du groupe de travail technique de la commission de la Chambre où le projet de loi est en suspens a eu lieu en mars 2021. Comme une nouvelle série de législateurs a pris ses fonctions en juillet 2022, des efforts de lobbying substantiels de la part de toutes les parties prenantes seront donc nécessaires pour garantir que la dynamique politique autour du projet de loi sur les personnes déplacées soit maintenue pendant le 19^e Congrès, afin que le processus puisse enfin aller à son terme.

329 - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*, p. 27.

330 - IDMC, *ibid.*, p. 56.

331 - Voir *A/HRC/32/35/Add.3*.

332 - Voir *Message de veto* du Président Aquino sur le projet de loi n° 3317 du Sénat et le projet de loi de la n° 5627 de la Chambre.

333 - *Loi sur les droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays, projet de loi n° 1142 du Sénat* (2014).

334 - Projets concernés : projet de loi n° 709 de la Chambre (rep. Belmonte), projet de loi n° 1040 de la Chambre (rep. Tambunting), projet de loi n° 6309 de la Chambre (rep. Rodríguez) et projet de loi n° 6392 de la Chambre (rep. Dellosa-Montalla).

335 - Projet concerné : projet de loi n° 943 du Sénat (sénateur Poe) et projet de loi n° 813 du Sénat (sénateur Hontiveros).

336 - Les projets de loi 813 et 943 à la Commission primaire de la justice et des droits de l'homme et aux Commissions secondaires de la justice, du bien-être et du développement rural ainsi que des finances.

337 - Projets de loi n° 709, 1040, 6309 et 6392.

338 - Voir les avis des *Normes des droits de l'homme relatives aux personnes déplacées à l'intérieur du pays dans la crise de Zamboanga* (CHR 2014-004) (2015) et des *Normes des droits de l'homme relatives aux personnes déplacées à l'intérieur du pays dans la crise de Marawi* (CHR A2017-001) (2017), ainsi que des *Normes des droits de l'homme relatives aux personnes déplacées à l'intérieur du pays pendant la situation d'urgence liée à la COVID-19* [CHR(V) A2020-004].

Au niveau infranational, des efforts parallèles sont en cours au Parlement de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane. En juillet 2019, un projet de loi « protégeant les droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays provenant de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane, fournissant un soutien à cet effet, et à d'autres fins » a été introduit au Parlement de Bangsamoro, alors nouvellement établi.³³⁹ En mars 2021, le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture lors de la session plénière du Parlement de Bangsamoro, au cours de laquelle son auteur principal, la députée Laisa Alamia, a prononcé son discours de parrainage. Entre-temps, le gouvernement du jour a identifié la protection des personnes déplacées comme l'une de ses priorités législatives de niveau 2 et a entamé des discussions sur l'élaboration par le cabinet d'une version du projet de loi. Les organisations de la société civile locale de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane ont formé un groupe de plaidoyer pour planifier et coordonner leurs activités de plaidoyer en faveur du projet de loi, notamment des consultations communautaires et des séances d'information et de plaidoyer. Le délai supplémentaire accordé par l'extension de la période de transition, de 2022 à 2025, prévue par la loi de la République 11593,³⁴⁰ offre une large fenêtre d'opportunité pour que le projet de loi sur les personnes déplacées fasse partie des actes législatifs pouvant être adoptés. Le projet de loi est conforme au programme prioritaire en 12 points du ministre en chef, qui comprend « le soutien à la réhabilitation, à la reconstruction et au rétablissement en cours des personnes déplacées de Marawi », et au *Plan de développement de Bangsamoro (BDP) 2020-2022*. Dans une évolution récente et positive,

le gouvernement du jour a déposé le projet de loi au Parlement de Bangsamoro en septembre 2022,³⁴¹ si ce projet de loi est adopté, ces progrès au niveau infranational pourraient également servir d'impulsion pour enfin avancer dans l'adoption d'un projet de loi national, comme cela s'est produit dans d'autres pays.³⁴² Il est intéressant de noter qu'en 2022, six municipalités ont également adopté des ordonnances sur les personnes déplacées à leur niveau afin de garantir une réponse mieux coordonnée et plus efficace.³⁴³

Au-delà des cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées, les Philippines disposent d'une série d'autres lois et politiques relatives à la réponse au déplacement interne et/ou à la protection des droits des personnes déplacées, notamment en matière de protection de l'enfance,³⁴⁴ de violence basée sur le genre,³⁴⁵ ainsi que de réinstallations.³⁴⁶ Il est important de noter que les structures juridiques et institutionnelles traitant des catastrophes aux Philippines sont basées sur une loi adoptée en 2010³⁴⁷ (qui était en cours de révision en juin 2022), complétée par d'autres instruments, qui reconnaissent tous, sous une forme ou une autre, le déplacement et les interactions entre les catastrophes et les dynamiques de conflit [naturel].³⁴⁸ D'autres projets de loi relatifs aux droits des personnes déplacées sont actuellement en cours de discussion ; une évolution positive en avril 2022 a été l'adoption du projet de loi sur l'indemnisation des victimes du siège de Marawi³⁴⁹ à partir du 30 octobre 2019, pour lequel des règlements d'application sont en cours d'élaboration. Enfin, certaines entités de l'État, telles que la Commission des élections, ont émis des résolutions spécifiques pour aider les personnes déplacées à exercer leurs droits politiques.

339 - Remplaçant la région autonome en Mindanao musulmane (ARMM), la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane été formée avec la ratification de sa loi fondamentale, la loi organique bangsamoro, à la suite d'un plébiscite dans les territoires centraux proposés, organisé les 21 janvier et 6 février 2019. La ratification a été confirmée quelques jours plus tard, le 25 janvier, par la Commission des élections (COMELEC).

340 - Disponible sur Internet à l'adresse : <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2021/10oct/20211028-RA-11593-RRD.pdf>.

341 - Projet de loi n° 32 du Parlement, *loi protégeant les droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays provenant de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane, prévoyant des mécanismes à cet effet et à d'autres fins*, 19 septembre 2022.

342 - En octobre 2022, un deuxième projet de loi sur les personnes déplacées avait également été déposé au niveau de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane.

343 - Patikul dans la province de Sulu ; Butig dans la province de Lanao del Sur ; Mamasapano, Datu Salibo, Datu Unsay et South Upi dans la province de Maguindanao.

344 - La *loi prévoyant la protection spéciale des enfants dans les situations de conflit armé et prévoyant des sanctions en cas de violation de celle-ci (loi de la République 11188)* adoptée en 2019 est particulièrement remarquable, car elle fait explicitement référence aux Principes directeurs de 1998 sur le déplacement interne. Une autre loi pertinente est la *loi sur l'aide d'urgence et la protection des enfants (loi de la République 10821)*, qui prévoit des mesures pour traiter la documentation dans le contexte du déplacement.

345 - Voir par exemple : la *Magna Carta des femmes (loi de la République n° 9710)* adoptée en 2009.

346 - Voir la *loi de 1992 sur le développement urbain et le logement (loi de la République 7279)*.

347 - Voir la *loi n° 101211, loi philippine de 2010 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe et le cadre national de 2011 sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe*.

348 - Weerasinghe, op. cit., 2021, HCR-OIM.

349 - Voir la *loi de 2022 sur l'indemnisation des victimes du siège de Marawi*.



© OIM, Papouasie-Nouvelle-Guinée

Pacifique

Contexte :

Les pays du Pacifique sont particulièrement touchés par les catastrophes, qu'elles soient soudaines ou à évolution lente, qui sont de plus en plus liées aux changements climatiques. Les nations insulaires sont gravement menacées par toute une série de risques environnementaux, notamment les cyclones, les tempêtes, les tremblements de terre, les tsunamis, l'élévation du niveau de la mer, l'érosion, les ondes de tempête, les grandes marées et l'inondation par l'eau salée, qui provoquent souvent des déplacements locaux et interinsulaires. En réponse, certaines initiatives et certains cadres régionaux importants ont été créés pour renforcer la résilience aux changements climatiques et la gestion des risques de catastrophe, y compris les déplacements.

Citons par exemple les *Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (PEID) (Orientations de Samoa) en 2014*, et le *Cadre pour un développement résilient dans le Pacifique (2017-2030)*. Plus récemment, en juin 2022, un dialogue de haut niveau réunissant 70 acteurs non étatiques ainsi que 27 représentants techniques et de haut niveau des gouvernements du Pacifique s'est tenu aux Fidji pour élaborer un *nouveau Cadre régional sur la mobilité climatique*, qui vise à guider les gouvernements dans la prise en compte de quatre principaux types de mobilité climatique : le déplacement, la migration, les évacuations et les réinstallations planifiées. L'événement a été facilité par le programme portant sur la migration et la sécurité des

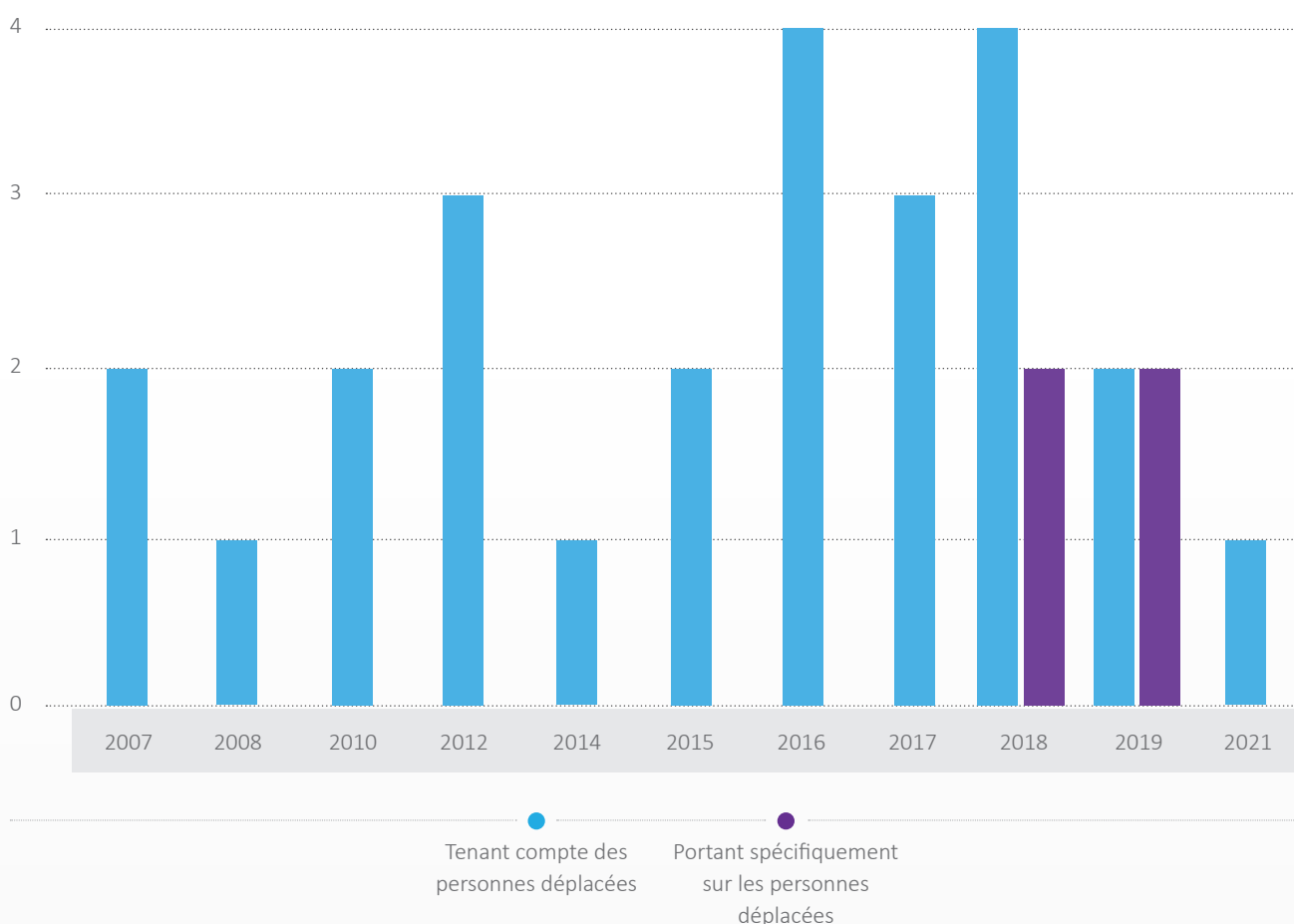
hommes dans le contexte du changement climatique dans le Pacifique (Pacific Climate Change Migration and Human Security - PCCMHS), dirigé par l'OIM et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) aux côtés de l'OIT, du HCDH, de la PDD et du Secrétariat du Forum des îles du Pacifique.

Développements juridiques et politiques nationaux

Les efforts nationaux visant à prévenir et à résoudre les déplacements internes dans la région du Pacifique se caractérisent globalement par l'accent mis sur la réduction des risques et la lutte contre l'incidence des catastrophes et des changements climatiques. De nombreux pays ont abordé la question de la mobilité humaine, y compris les déplacements internes, dans des instruments liés aux

catastrophes et aux changements climatiques, comme **les Îles Marshall** en 1987 avec la loi sur l'assistance en cas de catastrophe, la loi sur la gestion des catastrophes et des situations d'urgence **du Samoa** en 2007, le Cadre national de gestion des catastrophes et des risques **des Palaos** en 2010, le Cadre d'adaptation au changement climatique **de la République de Nauru** en 2015 et la Politique des **Tonga** sur le changement climatique en 2016. Plus récemment, en août 2022, la **Nouvelle-Zélande** a également adopté son premier Plan national d'adaptation, reconnaissant que certaines personnes seront contraintes de se déplacer et présentant des options d'adaptation dans ces contextes, notamment le retrait ordonné. Le pays a également prévu d'introduire une législation d'ici à la fin 2023 pour régir spécifiquement les retraits ordonnés, en mettant particulièrement l'accent sur les Maoris et les terres maories.³⁵⁰

Tendances des instruments liés aux personnes déplacées - Région Pacifique, 2007-2021 :



350 - Voir *Managed retreat: what it is and when it might be used*.

Jusqu'à présent, les deux seuls instruments spécifiquement consacrés au déplacement interne ont été adoptés par le **Vanuatu** et les **Fidji** (voir la fiche pays) et traitent exclusivement du déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes. En 2018, le gouvernement du **Vanuatu** a adopté une *Politique nationale sur les déplacements induits par les changements climatiques et les catastrophes*, en s'appuyant sur des instruments connexes antérieurs, notamment le *Plan national d'adaptation du pays de 2007* et la *Politique du Vanuatu sur les changements climatiques et la réduction des risques de catastrophe 2016-2030*. Le gouvernement a décidé de créer une politique spécifique, car le déplacement est une question récurrente majeure pour laquelle il existait un vide normatif et institutionnel, comme l'ont montré les dégâts et les déplacements causés par le cyclone Pam en 2015. La politique a été élaborée sur une période de trois ans par le Bureau national de gestion des catastrophes et le Ministère de l'adaptation aux changements climatiques, avec le soutien de l'OIM, en coordination avec d'autres partenaires non gouvernementaux. Ce processus a accordé un grand rôle aux autorités locales (*malvatu*)³⁵¹ et a intégré les recommandations résultant de l'*atelier sur les leçons tirées du cyclone tropical Pam* en 2016. La politique couvre douze domaines stratégiques prioritaires, identifiant les éventuelles interventions à mener au niveau des systèmes et des secteurs. Elle identifie également des priorités transversales, notamment le leadership des femmes, la réactivité aux questions de genre, l'inclusion sociale et la participation communautaire. Pour renforcer son opérationnalisation, deux séries de lignes directrices sur les réinstallations planifiées et les déplacements en cas de catastrophe sont en cours d'élaboration.

Les pays de la région Pacifique ont été à la pointe de l'élaboration d'instruments spécifiques destinés à guider la planification et la mise en œuvre de mesures essentielles à prendre dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, notamment les évacuations et les réinstallations planifiées. Un nombre important d'entre eux, qui ont déjà inclus le déplacement interne dans des instruments relatifs aux catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques, élaborent actuellement des

orientations particulières sur ces mesures. Par exemple, les **Îles Salomon** ont reconnu la nécessité d'inclure des normes et des procédures sur les réinstallations planifiées dans la politique et la législation nationales au moins depuis 2008, lorsque les *programmes d'action nationaux sur l'adaptation* ont identifié la réinstallation planifiée comme l'une de leurs principales priorités. S'appuyant sur le *Plan national de gestion des catastrophes* de 2018 du pays et sur d'autres instruments connexes, le Ministère des terres, du logement et de l'arpentage des Îles Salomon élabore actuellement des lignes directrices en matière de réinstallation pour les communautés côtières sur les atolls de basse altitude et les îles artificielles qui sont vulnérables aux changements climatiques. Le Comité consultatif qui dirige l'élaboration de ces lignes directrices (composé d'acteurs gouvernementaux clés, d'universitaires et d'organisations de la société civile) a identifié les communautés de quatre provinces à consulter pour étayer le contenu du document. Ces consultations ont été conclues en septembre 2021.

Comme le montrent les exemples des **Fidji** (voir la fiche pays), du **Vanuatu** et des **Îles Salomon**, l'élaboration d'instruments juridiques et politiques relatifs aux déplacements liés aux catastrophes dans le Pacifique a généralement été caractérisée par le recours à des approches participatives. Des consultations avec une multitude de parties prenantes pertinentes tendent à être organisées, notamment dans le but de tirer parti des savoirs locaux et traditionnels, en reconnaissance du fait que les communautés locales ont mis au point des méthodes innovantes pour se préparer, se maintenir et se remettre des catastrophes au fil du temps. Encourager et faciliter la prise en compte des savoirs autochtones par les décideurs politiques était en fait l'une des principales recommandations que le **Royaume des Tonga** avait présentées au Groupe de haut niveau sur le déplacement interne. Ces dernières années, le gouvernement des **Îles Marshall** a également rédigé un Plan national d'adaptation qui recensera les vulnérabilités spécifiques de la population et des atolls afin de garantir la viabilité de solutions adaptées au contexte. Ce processus a été éclairé par une série de consultations publiques menées en 2020. En outre, le Cabinet marshallais compte sur un

351 - Voir *GP20, Vanuatu. Climate change and disaster-induced policy*, 2020.

Conseil des Iroj - un groupe de douze chefs suprêmes qui conseillent et examinent la législation sur toutes les questions touchant au droit coutumier ou à toute pratique traditionnelle, y compris les questions foncières qui sont fortement liées au risque de déplacement dans plusieurs atolls. Malgré ces efforts, le gouvernement a reconnu les lacunes du pays en termes de développements normatifs sur le déplacement interne et a demandé l'assistance technique des partenaires internationaux pour y remédier.³⁵²

De même, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Centre national des catastrophes et le Département des affaires des autorités provinciales et locales ont mené en 2021 des consultations communautaires avec le soutien de l'OIM pour éclairer le développement d'une politique nationale sur le déplacement interne.³⁵³ L'engagement des gouvernements de la région à renforcer en priorité les cadres juridiques et politiques nationaux en collaboration avec leurs partenaires nationaux et internationaux reste essentiel et doit être encouragé et soutenu.

Pays à la loupe : FIDJI

Aperçu des principales lois et politiques en matière de déplacement interne :

Tenant compte du déplacement interne :

National :

- *Politique nationale en matière de changements climatiques (2018-2030) (2019)*
- *Lignes directrices relatives au déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes (2019)*
- *Plan national d'adaptation. Une voie vers la résilience climatique (2018)*
- *Politique nationale de réduction des risques de catastrophe (2018)*
- *Lignes directrices sur les réinstallations planifiées. Un cadre pour entreprendre des réinstallations liées aux changements climatiques (2018)*

Contexte

Les Fidji sont particulièrement vulnérables à de nombreuses incidences des changements climatiques et sont exposées à des catastrophes soudaines et à évolution lente telles que les cyclones ou l'érosion côtière. En conséquence, en 2020, le pays a dû faire face à 37 000 nouveaux déplacements associés à des catastrophes.³⁵⁴ De plus, dans certains cas, les dommages importants et la nature récurrente des catastrophes ont empêché la mise en place de solutions durables, entraînant des déplacements prolongés et récurrents.

Cadre national sur le déplacement interne

En 2012, le gouvernement fidjien a adopté la Politique nationale en matière de changements climatiques (NCCP) dans laquelle un lien fort est établi entre les changements climatiques et la mobilité humaine. En effet, les Fidji sont parmi les rares pays à avoir intégré la mobilité humaine, et plus particulièrement le déplacement, dans tous ses instruments juridiques et politiques relatifs aux catastrophes et à l'incidence des changements climatiques. Par conséquent, les différents cadres, outils et

³⁵² - Voir la soumission de la République des Îles Marshall au Rapporteur spécial sur les droits des personnes déplacées, 25 août 2020.

³⁵³ - Voir le bulletin d'information de l'OIM, avril-juillet 2021.

³⁵⁴ - IDMC, *Pacific Response to Disaster Displacement urban case study: Ba Town*, 22 juillet.

mécanismes gouvernementaux conçus pour protéger et renforcer la résilience des communautés et des personnes à risque ou déplacées se renforcent mutuellement. Sur la base de la NCCP, le gouvernement a mis au point plusieurs plans nationaux d'adaptation (PNA) au cours des années suivantes.

Encore plus motivé par son rôle de leader à la présidence de la COP23 en 2017 à Bonn, le gouvernement a ensuite adopté de nouveaux cadres, qui répondaient de plus en plus aux besoins particuliers des personnes déplacées. Le Plan national d'adaptation de 2018 souligne, par exemple, la nécessité d'intégrer les questions de mobilité humaine dans les processus de planification du développement infranational et d'adopter une approche globale de la réinstallation des communautés.³⁵⁵ La même année, le gouvernement a adopté une Politique nationale de réduction des risques de catastrophe (2018-2030) dans laquelle plusieurs principes politiques sont identifiés tels que les droits de l'homme et les approches basées sur le genre. Cette stratégie a été suivie de près par la nouvelle version de la NCCP pour la période 2018-2030, dans laquelle la mobilité humaine est considérée comme une question prioritaire du point de vue de la sécurité humaine et nationale.³⁵⁶

À l'issue d'un processus hautement participatif reposant également sur des consultations communautaires, les *lignes directrices nationales sur les réinstallations planifiées* ont été établies pour gérer les réinstallations planifiées des communautés touchées par les changements climatiques en tant que stratégie d'adaptation de dernier recours dans le contexte des catastrophes et des événements à évolution lente liés aux changements climatiques qui se produisent aux Fidji. Premières en leur genre, ces lignes directrices énoncent des principes et des garanties sociales fondés sur le droit international et national, y compris le droit coutumier traditionnel, afin de guider l'aide gouvernementale aux communautés fidjiennes qui pourraient avoir en dernier recours à se réinstaller sur de nouveaux sites. Elles font

également référence au développement de réponses régionales et de filets de sécurité pour gérer les problèmes de déplacement. À la fin de l'année 2021, un groupe de travail technique gouvernemental dirigé par la Division des changements climatiques et de la coopération internationale a achevé le processus d'élaboration de procédures d'exploitation normalisées pour soutenir la mise en œuvre des lignes directrices.

En 2019, le gouvernement a pris une mesure supplémentaire pour renforcer la protection et les solutions pour les personnes déplacées avec l'élaboration d'un cadre complémentaire entièrement dédié au déplacement interne : les *lignes directrices relatives au déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes*, qui adoptent des approches centrées sur l'humain et fondées sur les droits. Afin d'établir la capacité financière nécessaire à la mise en œuvre des lignes directrices, un fonds d'affectation spéciale pour les communautés et les infrastructures concernant les personnes déplacées et la réinstallation en raison des changements climatiques, intitulé Climate Relocation and Displaced Peoples Trust Fund for Communities and Infrastructure, a été créé.³⁵⁷ Le financement provient d'un pourcentage des recettes de la taxe fidjienne sur l'environnement et l'adaptation au climat (ECAL), dont le champ d'application a été élargi de façon à inclure le déplacement, et de dons volontaires supplémentaires.³⁵⁸ Pour muscler le cadre juridique, une loi sur les changements climatiques, conforme aux instruments précédents et y faisant référence, a également été adoptée par le Parlement et publiée en septembre 2021.³⁵⁹

355 - Voir par exemple l'action 9.8.

356 - Voir par exemple l'objectif 2.2.

357 - Fidji : loi n° 21 de 2019 visant à créer un fonds d'affectation spéciale pour la réinstallation planifiée des communautés des Fidji qui subissent des effets néfastes des changements climatiques.

358 - Alors que la Norvège a joué un rôle déterminant dans la création du fonds d'affectation spéciale, la Nouvelle-Zélande a été le *premier État* à contribuer au financement. Ces pays ont fait don de 2 millions de dollars américains au fonds dans le cadre d'un programme plus large d'aide à la lutte contre les changements climatiques de 150 millions de dollars américains pour les Fidji.

359 - Voir [ici](#).

SECTION 3 :

TRAITER LES DÉPLACEMENTS INTERNES DANS LE CADRE DE CATASTROPHES ET DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES PAR LES LOIS ET LES POLITIQUES



© OIM, 2019

Introduction

On estime que plus de 318 millions de nouveaux déplacements ont eu lieu en raison de catastrophes déclenchées par des inondations, des tempêtes, des tremblements de terre ou des sécheresses entre 2008 et 2020, plus 23,6 millions pour la seule année 2021.³⁶⁰ Les déplacements liés à des catastrophes sont généralement définis comme « des situations dans lesquelles des personnes sont forcées de quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou afin d'éviter l'impact d'un risque naturel immédiat et prévisible. Un tel déplacement résulte du fait que les personnes touchées sont (i) exposées à (ii) un risque naturel dans une situation où (iii) elles sont trop vulnérables et n'ont pas la résilience nécessaire pour résister aux impacts de ce risque. »³⁶¹ Les déplacements liés aux catastrophes ont des causes multiples et se produisent dans différents contextes.

Au-delà des débats méthodologiques et conceptuels sur la question, les changements climatiques sont souvent compris comme un facteur aggravant,³⁶² dont il est prouvé qu'il rend certains dangers plus fréquents et plus intenses dans certaines régions. Les changements climatiques ont le potentiel d'augmenter le nombre de personnes déplacées par des conflits et/ou des catastrophes,³⁶³ notamment en agissant comme un facteur de perturbation supplémentaire lorsque les ressources et les capacités naturelles et sociales sont déjà sollicitées.³⁶⁴ En raison des effets néfastes des changements climatiques, en particulier les impacts des changements climatiques à évolution lente, on s'attend à ce que les déplacements internes augmentent en flèche dans un avenir proche.³⁶⁵

Si les déplacements liés aux catastrophes étaient auparavant largement absents du discours public, ils ont fait l'objet d'une attention croissante au cours de la dernière décennie. Les Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays incluent explicitement les « catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme » comme cause de déplacement dans la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, un aspect qui a ensuite été abordé dans les cadres normatifs en Afrique, au niveau infrarégional dans le Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et au niveau régional dans la Convention de Kampala de 2009.³⁶⁶

Depuis lors, le phénomène est apparu dans plusieurs processus et cadres internationaux et régionaux, favorisant un discours plus ambitieux sur la réduction des risques de déplacement ainsi que sur la promotion de la protection et des solutions pour les personnes déplacées. Par exemple, les efforts de plaidoyer dans le cadre de la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Accord de Paris de 2015 n'ont pas seulement conduit à la reconnaissance des liens entre le déplacement et les changements climatiques, mais aussi à la création d'un groupe de travail sur le déplacement dans le cadre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques. Ce groupe de travail vise à élaborer des recommandations pour des approches intégrées afin d'éviter, de réduire et de traiter les déplacements liés aux effets néfastes des changements climatiques.³⁶⁷

³⁶⁰ - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2022*. Veuillez noter que ces chiffres couvrent principalement les catastrophes soudaines, et seulement des situations très limitées de catastrophes à évolution lente telles que la sécheresse.

³⁶¹ - Voir l'Agenda de protection Nansen, p. 16.

³⁶² - Scott, *Background Brief: Key International Standards and Guidelines Relating to Displacement in the Context of Disasters and Climate Change*, Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire, 2019.

³⁶³ - Voir Weerasinghe, *op. cit.*, 2021, p. 18 ; ou Peters Katie, Holloway Kerrie et Peters Laura, *Disaster risk reduction in conflict contexts. The state of evidence*, 2019, document de travail n° 556, ODI/GIZ/BMZ.

³⁶⁴ - IDMC, *op. cit.*

³⁶⁵ - Voir *A/75/207* ; Clement, Viviane et al., *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, 2021, Banque mondiale ; GIEC, *Rapport spécial sur 1,5 degré*, chapitre 3 ; et GIEC, *Sixième rapport d'évaluation- Changements climatiques 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, partie II.

³⁶⁶ - Voir l'article 1, point k, l'article 4, paragraphes 2 et 4, l'article 5, paragraphe 4, et l'article 12, paragraphe 3.

³⁶⁷ - Voir : <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>. Ces recommandations pour des approches intégrées visant à prévenir, réduire et traiter les déplacements liés aux effets néfastes des changements climatiques ont été proposées par le groupe de travail sur le déplacement et approuvées par les parties lors de la COP24 à Katowice.

En outre, à la suite de l'*Initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, dirigée par l'État, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (PDD) a continué à accroître la visibilité du sujet et à souligner le besoin urgent de traiter de manière adéquate les déplacements liés aux catastrophes.³⁶⁸

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (RRC) 2015-2030 comprend également des dispositions particulières qui peuvent éclairer les actions concrètes des États en tant qu'acteurs principaux responsables de la protection des personnes contre le déplacement, en collaboration avec leurs partenaires. Il convient de noter en particulier la cible (E) qui vise à « augmenter sensiblement le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe d'ici à 2020 ». ³⁶⁹ Grâce au travail et au plaidoyer d'un grand nombre de partenaires,³⁷⁰ le document final de la Plateforme mondiale 2022 pour la réduction des risques de catastrophe - qui s'est tenue en mai à Bali, en Indonésie, et a fait le point sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai - contient également une solide référence aux déplacements liés aux catastrophes.³⁷¹ Le déplacement interne dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques a également été abordé dans d'autres documents finaux, notamment la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, le Plan d'action GP20 pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées dans leur propre pays (2018-2020), et plus récemment dans le rapport du Groupe de haut niveau chargé de la

question des déplacements internes (2021) relevant du Secrétaire général des Nations Unies et son programme d'action connexe.³⁷²

Bien qu'il s'agisse d'évolutions récentes, le discours et les cadres politiques internationaux ont déjà commencé à être traduits aux niveaux régional et national. La mobilité humaine, y compris les déplacements dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, est abordée à des degrés divers dans plusieurs politiques et stratégies régionales et infrarégionales relatives à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe, aux migrations et aux changements climatiques.³⁷³

Les déplacements internes dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques se situent à l'intersection de divers domaines juridiques, du droit international des droits de l'homme au droit international de l'environnement entre autres (y compris le droit international humanitaire dans les nombreux contextes où coexistent des déplacements internes associés à des conflits et à des catastrophes), ainsi que de domaines politiques tels que la réduction des risques de catastrophe et la protection des personnes déplacées.³⁷⁴ Par conséquent, **la lutte contre les déplacements liés aux catastrophes par le biais d'interventions juridiques et politiques efficaces au niveau national nécessite une action concertée et cohérente dans différents domaines politiques, et peut se traduire par différents types de lois et de politiques.**

368 - IDMC, *Rapport mondial sur le déplacement interne 2021*, p. 100-102.

369 - <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-at-a-glance>.

370 - PDD, *Reporting Back: Disaster Displacement and the 2022 Global Platform for Disaster Risk Reduction*, 2 juin 2022.

371 - Voir UNDRR, *Résumé des coprésidents de l'Agenda de Bali pour la résilience, 2022* : « 29. Des dispositions visant à prendre en charge les déplacements liés aux catastrophes et d'autres formes de mobilité humaine devraient être incluses dans les politiques et stratégies nationales, locales et régionales de réduction des risques de catastrophe, comme le font certains pays. Le risque de déplacement lié à une catastrophe doit être évalué et réduit, notamment en s'attaquant aux causes profondes de ces déplacements et en se préparant à leurs conséquences néfastes. »

372 - Les catastrophes et les changements climatiques sont abordés tout au long du rapport, y compris dans certaines des recommandations telles que la recommandation 8 sur les facteurs de déplacement et la manière de réduire les risques de déplacement, qui indique que « les États devraient veiller à ce que les lois, les politiques, les stratégies et les mesures relatives à la gestion des catastrophes et à la réduction des risques de catastrophe traitent les risques de déplacement (y compris la possibilité de déplacements prolongés) de manière plus explicite et proactive, notamment en tenant compte de la manière dont les risques se croisent, se chevauchent et sont aggravés par des défis sociétaux plus larges. »

373 - Parmi les exemples, citons le *Cadre en faveur d'un développement résilient dans le Pacifique : une approche intégrée de l'action climatique et de la gestion des risques de catastrophe* (2017-2030), la *Politique centraméricaine de gestion globale des risques de catastrophe* (2017) ainsi que le *Cadre politique régional de politique migratoire de l'IGAD* (2012) et le *Protocole sur la libre circulation des personnes dans la région de l'IGAD* (2020) de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Pour plus d'informations, veuillez vous référer à la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays (2020), *op. cit.* ou à Matthew Scott, « Migration/Refugees (2020) » dans Giulio Bartolini et al. (eds) *Yearbook of International Disaster Law* (Brill 2022).

374 - Pour en savoir plus, voir Scott (2019), *op. cit.*

Celles-ci peuvent être divisées en deux grandes catégories :

a *des cadres juridiques et politiques autonomes sur le déplacement interne, qu'ils soient exclusivement consacrés aux déplacements liés aux catastrophes ou aux déplacements internes plus généralement ;*

et

b *des cadres juridiques et politiques relatifs aux catastrophes et aux changements climatiques qui traitent également de la mobilité humaine, y compris les déplacements internes.*

Dans les deux cas, les mesures peuvent concerner la prévention et la préparation au déplacement, la protection pendant le déplacement (y compris pendant l'évacuation) et la facilitation de solutions durables.

Il convient de souligner que les **approches qui ont conduit à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre de ces différents cadres ne s'excluent pas mutuellement. Au contraire, en fonction du contexte, ces approches peuvent être complémentaires et se renforcer mutuellement.** Les législateurs et les responsables politiques doivent fonder leurs efforts sur une évaluation de la situation de déplacement et, si possible, sur les résultats d'un examen des cadres juridiques et politiques nationaux relatifs à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Cette analyse leur permettra de décider s'il convient d'élaborer un instrument autonome portant spécifiquement sur le déplacement, ou de traiter les questions en suspens liées à la prévention et à la protection des personnes déplacées en modifiant les cadres sectoriels existants. Une combinaison des deux approches est possible et peut même être souhaitable ou nécessaire, afin d'éviter les contradictions entre les différents instruments juridiques et de garantir des réponses efficaces et coordonnées.³⁷⁵

Ce point était, par exemple, au cœur des discussions qui ont eu lieu en décembre 2021 lors d'un atelier sur la domestication de la Convention de Kampala au **Burkina Faso** avec le Comité interministériel nouvellement créé en charge du processus.³⁷⁶ Au départ, le gouvernement envisageait de transposer la Convention dans la législation nationale à travers une révision de la loi du pays sur la prévention et la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes adoptée en 2014. Toutefois, le Comité a décidé qu'un examen juridique, à réaliser en priorité en 2022, aiderait à préciser si un instrument juridique plus complet spécifiquement dédié au déplacement interne serait nécessaire. En outre, l'examen juridique contribuerait à déterminer si des modifications sont nécessaires pour mettre la loi de 2014 en conformité avec les normes internationales pertinentes.

Des lois et des politiques bien conçues et complémentaires, ancrées dans les réalités nationales et infranationales, constituent un environnement faisant autorité et favorable au renforcement des efforts visant à traiter les risques, la protection et les solutions durables pour les personnes déplacées. Pour appuyer la réflexion nécessaire sur ce point important, le HCR et l'OIM ont publié en 2021 un rapport examinant les cadres juridiques, politiques, institutionnels et de coordination sur le déplacement interne, la réduction des risques de catastrophe, les changements climatiques et le développement en Afghanistan, en Colombie, au Niger, aux Philippines et en Somalie. Le rapport fournissait des données probantes sur la façon dont les mécanismes normatifs et opérationnels dans ces cinq pays traitent le déplacement associé au double défi des conflits et des catastrophes ; il proposait également des observations et des suggestions qui peuvent orienter les efforts pour traiter le déplacement dans de tels contextes. Finalement, le rapport a conclu que des instruments harmonisés et complémentaires ainsi que des institutions et processus bien coordonnés sont essentiels pour créer un environnement propice à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et à la résolution des déplacements internes.³⁷⁷

³⁷⁵ - Brookings, IDMC, NRC, *National instruments on internal displacement: a Guide to their development*, 2013, p. 32.

³⁷⁶ - Voir *rapport d'atelier*.

³⁷⁷ - Weerasinghe, 2021, *op. cit.*



© HCR/Chinar Media

Les déplacements liés aux catastrophes dans les instruments portant spécifiquement sur le déplacement interne

Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant d'États ont adopté des lois ou des politiques sur le déplacement interne qui traitent du déplacement dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. Selon la dernière mise à jour de la base de données mondiale sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne, 24 des 51 lois et politiques relatives au déplacement interne adoptées au niveau national traitent les catastrophes comme une cause de déplacement. Un plus petit nombre fait par ailleurs explicitement référence aux changements climatiques, comme la *Politique nationale du Sri Lanka sur les solutions durables pour les déplacements liés aux conflits* (2016).³⁷⁸ Ce nombre est relativement limité par rapport aux 42 lois et politiques traitant des déplacements causés par des conflits ou des violences, même si l'écart semble se réduire avec le temps.

Onze des 24 lois et politiques nationales relatives aux déplacements dus aux catastrophes ont été adoptées en Afrique. Bien que l'élaboration et l'adoption d'un grand nombre de lois et de politiques relatives aux personnes déplacées sur le continent aient été initiées et défendues principalement pour répondre aux situations de déplacement résultant de conflits armés, de violence généralisée et de violations des droits de l'homme, la quasi-totalité d'entre elles traitent également des déplacements liés à des catastrophes, conformément à la Convention de Kampala, qui exige l'approche la plus exhaustive du déplacement interne. C'est par exemple le cas **au Kenya, au Niger et en Ouganda**. Dans d'autres régions, on pourrait également dire la même chose des politiques relatives aux personnes déplacées **en Iraq ou au Yémen**.

Comme il est de plus en plus reconnu que les différentes causes de déplacement peuvent se chevaucher

³⁷⁸ - La politique énonce que « Cette politique reconnaît qu'il y a actuellement et qu'il pourrait y avoir à l'avenir d'autres personnes déplacées au Sri Lanka dont le déplacement est le résultat de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, de changements climatiques, de projets de développement ou de conflits futurs possibles qui n'entrent pas dans le cadre de cette politique. Néanmoins, les principes et les normes énoncés dans cette politique ont des implications sur la manière dont l'État répond à ces autres communautés déplacées » (p. 5).

géographiquement et/ou dans le temps,³⁷⁹ des lois et des politiques globales sur les personnes déplacées peuvent être plus flexibles pour s'adapter aux différentes situations de déplacement et diminuer les divergences potentielles dans la réponse aux différents groupes de personnes déplacées. Il convient toutefois de souligner que, bien que la mesure dans laquelle les dispositions des cadres existants portant spécifiquement sur les personnes déplacées sont conformes aux normes et orientations en matière de réduction des risques de catastrophe et/ou d'adaptation aux changements climatiques (ACC) varie, elles présentent généralement des limites dans la prise en charge des déplacements associés aux catastrophes et aux changements climatiques, en particulier dans le contexte de catastrophes à évolution lente, notamment la sécheresse. Comme le montre l'étude de 2021 du HCR et de l'OIM, les cadres spécifiques en matière de déplacement interne peuvent ne pas traiter avec précision de l'interaction et de l'impact cumulatif du conflit et des risques sur les personnes déplacées, ou ne pas prendre sérieusement en compte les concepts et mesures de réduction des risques de catastrophe (RRC) et de gestion des risques de catastrophe (GRC) tels que l'évaluation des risques, les mécanismes d'alerte précoce ou la planification d'urgence.³⁸⁰ Cela souligne la nécessité de les compléter par d'autres instruments.

Compte tenu de son caractère exhaustif, la Convention de Kampala offre une opportunité importante de traiter les déplacements liés aux catastrophes et aux changements climatiques sur le continent³⁸¹ - une opportunité qui a été saisie tout récemment par le gouvernement du **Mozambique**, lorsqu'il a adopté sa *politique et sa stratégie sur la gestion des déplacements internes* en août 2021.³⁸²

En même temps, la Convention elle-même exige des États parties qu'ils « incorporent leurs obligations dans leur droit interne, par la promulgation ou l'amendement

de la législation pertinente relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées, en conformité avec leurs obligations en vertu du droit international » (article 3, paragraphe 2, point a), et qu'ils « adoptent toutes autres mesures, politiques et stratégies nationales appropriées (...) » (article 3, paragraphe 2, point c). Cela confirme que la nécessité d'interventions juridiques et politiques complémentaires adaptées au contexte local était donc déjà envisagée par les rédacteurs.

Ces dernières années, certains pays qui ont été régulièrement ou de plus en plus touchés par des déplacements internes liés à des catastrophes soudaines et/ou à évolution lente ont décidé d'établir des cadres qui se concentrent particulièrement sur les déplacements dans le contexte de catastrophes et/ou de changements climatiques. Ces instruments sont particulièrement utiles pour répondre aux besoins de protection et d'assistance ainsi que pour garantir les droits - y compris le droit à une solution durable - des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, conformément aux cadres internationaux, notamment lorsqu'ils adoptent une approche centrée sur les personnes et fondée sur les droits. Parmi les exemples importants, citons :

- *la Stratégie nationale sur la gestion des déplacements internes induits par les catastrophes et le climat, adoptée par le Bangladesh en 2020 ;*
- *les lignes directrices relatives au déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes, adoptées aux Fidji en 2020 ;*
- *la politique nationale sur les déplacements induits par les changements climatiques et les catastrophes, adoptée par le Vanuatu en 2018 ; ou*
- *le règlement n° 3 de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes (BNPB) sur la prise en charge des personnes déplacées en cas d'urgence liée à une catastrophe, adopté par l'Indonésie en 2018.*

³⁷⁹ - Voir Weerasinghe, 2021, op. cit. et Peters- Holloway, op. cit. 2019, et Croix-Rouge norvégienne, *Overlapping vulnerabilities: the impact of climate change on humanitarian needs*, 2019, Oslo : NRC.

³⁸⁰ - Weerasinghe, 2021, op. cit.

³⁸¹ - Les obligations des États en vertu de la Convention de Kampala s'étendent à la prévention, ce qui, dans le contexte de catastrophes et de changements climatiques, inclut « la prise de mesures appropriées permettant de prévenir et d'atténuer les effets des catastrophes, y compris la conception de systèmes d'alerte précoce, l'établissement et la mise en œuvre de stratégies de réduction des risques de catastrophe, de mesures de préparation et de gestion des situations d'urgence et des catastrophes ».

³⁸² - Au Mozambique, le processus d'élaboration d'une politique sur le déplacement interne a été initié par le gouvernement pour combler une lacune de sa loi sur la RRC, qui ne comportait aucune référence au déplacement, donc avec un accent initial sur le déplacement dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. Au cours du processus, le champ d'application de l'instrument a ensuite été élargi à d'autres causes de déplacement, conformément à la Convention de Kampala.

Les déplacements internes dans les instruments liés aux catastrophes et aux changements climatiques

Conformément aux approches et recommandations politiques internationales en la matière, les États décident de plus en plus d'intégrer le déplacement interne dans des cadres juridiques et politiques préexistants ou nouveaux liés aux catastrophes et/ou aux changements climatiques.³⁸³ Pourtant, pour traiter pleinement le déplacement interne, il est important que ces instruments incluent des mesures spécifiques pour prévenir, traiter et réaliser des solutions au déplacement. Des mesures peuvent être adoptées pour réduire les risques de catastrophe (y compris la préparation aux déplacements inévitables), répondre aux déplacements liés aux catastrophes et renforcer la résilience des personnes déplacées par les catastrophes, notamment pour qu'elles parviennent à une solution durable à leur déplacement.³⁸⁴ C'est pourquoi, bien que la plupart des cadres de gestion des catastrophes réglementent les évacuations, cela ne suffit pas. Il est également crucial que ces instruments adoptent une approche de la réduction et de la gestion des risques de catastrophe fondée sur les droits et, par exemple, qu'ils prévoient une protection spécifique des groupes vulnérables déplacés, tels que les enfants ou les personnes séparées par des catastrophes. Il convient de définir clairement les rôles et les responsabilités en matière de déplacements liés aux catastrophes et d'autres

formes connexes de mobilité humaine afin de promouvoir une réponse efficace et coordonnée, et les autorités désignées doivent disposer d'une autorité juridique et administrative et d'une capacité institutionnelle adéquates. Les lois, politiques, stratégies et plans nationaux et locaux de RRC devraient être examinés afin de s'assurer de leur alignement sur les instruments juridiques nationaux, régionaux ou internationaux qui traitent des déplacements liés aux catastrophes, tels que les Principes directeurs et les lois et politiques nationales sur les déplacements internes, ainsi que d'autres formes de mobilité humaine connexe.

Plusieurs partenaires internationaux sont disponibles pour fournir un soutien et une assistance technique aux gouvernements dans leurs efforts d'intégration globale du déplacement dans les cadres liés aux catastrophes et aux changements climatiques.³⁸⁵ Ces cadres peuvent prendre différentes formes, telles que :

- la *loi sur la prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles* adoptée au Vietnam en 2013,³⁸⁶
- le *Plan national d'adaptation 2018-2028 de Sainte-Lucie* adopté en 2018,³⁸⁷
- la *loi-cadre sur les changements climatiques* adoptée au Pérou en 2018.³⁸⁸

³⁸³ - En janvier 2022, il existe plus de 130 instruments [136] sur les catastrophes ou les changements climatiques qui traitent du déplacement interne dans près de 60 pays (56), rassemblés de manière non exhaustive dans la base de données mondiale sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne ; pour les lois et les politiques sur les catastrophes et les changements climatiques en particulier, voir aussi *Base de données de la FICR sur le droit des catastrophes* et LSE, *Lois sur les changements climatiques dans le monde*.

³⁸⁴ - Il existe d'importantes initiatives de recherche axées sur l'évaluation des cadres juridiques et politiques nationaux relatifs à l'adaptation aux changements climatiques et à la réduction des risques de catastrophe, comme celle menée par l'Institut Raoul Wallenberg, qui examine dans quelle mesure les principales normes et lignes directrices internationales relatives aux déplacements dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques ont été intégrées dans les lois et politiques nationales relatives à l'ACC et à la RRC. En adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme, il a été adopté un outil qui facilite l'identification systématique des dispositions pertinentes relatives aux éléments de gouvernance, de procédure, de fond, de non-discrimination et d'égalité de l'approche. De plus amples informations sur l'initiative de recherche et l'outil sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante : <https://rwi.lu.se/disaster-displacement/>.

³⁸⁵ - Par exemple, en 2019, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes s'est associé à la PDD et au Conseil norvégien pour les réfugiés pour produire le guide *Des paroles aux actes sur les déplacements liés aux catastrophes*, dont l'objectif est d'aider les gouvernements à intégrer les déplacements liés aux catastrophes et d'autres formes connexes de mobilité humaine dans les stratégies régionales, nationales, infranationales et locales de RRC, conformément à la cible (E) du Cadre de Sendai, pour réviser ou élaborer des stratégies de RRC d'ici à 2020. Voir également la question 7 de la FICR sur le déplacement en cas de catastrophe et la réinstallation prévue (2019), *liste de contrôle sur la législation, la préparation et la réponse en cas de catastrophes*, Genève : FICR.

³⁸⁶ - La loi prévoit, entre autres, que l'État élabore des politiques de prévention et de lutte contre les catastrophes, notamment « pour investir dans les infrastructures dans les zones où les catastrophes naturelles sont fréquentes, pour réinstaller dans des zones sûres les personnes vivant dans des zones dangereuses, pour soutenir les moyens de subsistance et la production de ceux qui souffrent des préjudices causés par les catastrophes naturelles, en donnant la priorité aux zones fréquemment touchées par les catastrophes naturelles et aux groupes vulnérables » (article 5.3).

³⁸⁷ - Le déplacement est mentionné à plusieurs reprises dans le PNA, comme une perte et un préjudice potentiels, et la migration et le déplacement sont abordés dans la section sur la réduction des risques. Plus précisément, il est noté que « Sainte-Lucie ne considère pas la migration comme une stratégie d'adaptation acceptable, et cela ne figure pas dans son PNA. Cependant, dans le domaine des limites à l'adaptation et aux pertes et préjudices, Sainte-Lucie pourrait envisager de collaborer avec des pays et des organisations sur des mesures proactives et propres au contexte pour éviter, réduire et traiter le déplacement et la migration planifiée des communautés vulnérables » (p. 133).

³⁸⁸ - La loi prévoit, entre autres mesures, que le gouvernement élaborera « un plan d'action pour prévenir et accompagner les migrations forcées causées par les effets des changements climatiques, afin d'éviter une pression accrue sur les infrastructures et les services urbains, l'augmentation d'éventuels conflits sociaux et, pour les migrants eux-mêmes, la détérioration des indicateurs sanitaires, éducatifs et sociaux » (art. 9).

Les instruments relatifs aux catastrophes et aux changements climatiques ont tendance à inclure le concept plus large de « mobilité humaine ».³⁸⁹ Bien qu'ils ne couvrent pas toutes les formes de mobilité, la mobilité humaine est généralement comprise comme englobant plusieurs types de mobilité tels que le déplacement, la migration et les réinstallations planifiées. Une étude menée en 2018 a révélé que la plupart des stratégies nationales de RRC examinées (83 % des 82 identifiées) faisaient quelques références aux problèmes de mobilité humaine, incluant explicitement le déplacement dans certains cas. Pourtant, les dispositions spécifiques liées au déplacement interne variaient en termes de définition, d'orientations et d'actions concrètes promues.³⁹⁰ De même, un examen des politiques nationales en matière de catastrophes, de changements climatiques et de développement dans la région de l'IGAD réalisé en 2020 a révélé que la plupart des États de l'IGAD mentionnaient la mobilité dans leurs politiques et stratégies de RRC et d'ACC, mais qu'aucun des documents politiques étudiés ne traitait de manière exhaustive de la protection des personnes déplacées par les catastrophes.³⁹¹ L'étude HCR-OIM de 2021 a également souligné que les instruments de RRC et de GRC des cinq pays examinés faisaient explicitement référence au déplacement ou aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, mais que les thèmes et la portée de l'engagement variaient considérablement d'un instrument à l'autre.³⁹²

Par rapport aux instruments portant spécifiquement sur le déplacement interne, nombre de ces lois et politiques tendent à prendre en compte une période de temps plus longue, car elles peuvent traiter des catastrophes et des processus soudains ou à évolution lente, y compris les changements environnementaux lents et continus et la question de l'habitabilité. Par conséquent, elles peuvent aborder la mobilité, notamment les situations de

déplacement, qui ne sont généralement pas entièrement prises en compte dans les lois et politiques existantes relatives aux personnes déplacées. Il est important de noter que ces cadres peuvent fournir des orientations et des outils utiles³⁹³ pour anticiper les événements et les déplacements possibles, réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience, accroître la préparation des personnes potentiellement exposées aux risques ou atténuer les effets néfastes des changements climatiques et des catastrophes, et donc prévenir les conditions qui pourraient entraîner des déplacements à court, moyen et long terme.³⁹⁴

Il est important de noter que de nombreux pays qui ont adopté une loi ou une politique sur les personnes déplacées en cas de catastrophe ont également mis en place des cadres relatifs aux catastrophes et/ou aux changements climatiques, comme **en Afghanistan, au Bangladesh, au Kenya, au Libéria, au Népal, en Ouganda, au Pérou, en Sierra Leone, en Somalie, au Sri Lanka, en Turquie, au Vanuatu et en Zambie**. Pourtant, malgré la nécessité de travailler main dans la main pour aborder le problème de manière exhaustive, les institutions et les acteurs en charge des changements climatiques, de la gestion des catastrophes et des déplacements internes ont souvent tendance à fonctionner en vase clos.³⁹⁵ Cela souligne l'importance d'établir une cohérence et des partenariats dans tous ces domaines politiques. La **Somalie** est un exemple où des efforts significatifs ont été faits pour promouvoir la cohérence entre les cadres normatifs et institutionnels relatifs aux catastrophes et aux déplacements internes, l'accent étant mis sur la protection et les solutions pour les personnes déplacées.³⁹⁶ Le cas des Fidji est également particulièrement pertinent, car la mobilité y a été activement intégrée dans toutes les politiques majeures en matière de changements climatiques et de réduction des risques de catastrophe,

389 - D'autres pays ont élaboré une législation similaire, comme le Maroc qui a mis en place un cadre pour indemniser les « victimes d'événements catastrophiques » à travers la loi n° 110-14 instituant un régime de couverture des conséquences d'événements catastrophiques, adoptée par Dahir le 25 août 2016 et ses compléments (voir la réponse du Maroc à l'Enquête sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne, novembre 2021).

390 - Voir Yonetani, *Mapping the Baseline*, 2018, PDD.

391 - Nyandiko-Freeman, *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies and their Consideration of Disaster Displacement and Human Mobility in the IGAD Region*, 2020, NRC, PDD, UNDRR et IGAD.

392 - Voir Weerasinghe, *op. cit.*

393 - Y compris l'utilisation de fonds nationaux d'affectation spéciale et de mécanismes de financement basés sur les prévisions, qui libèrent des fonds humanitaires pour des actions précoces convenues à l'avance, afin de mieux anticiper les besoins liés au déplacement avant une crise sur la base de prévisions scientifiques et de dates associées au risque.

394 - Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays (2020), *op. cit.*

395 - Weerasinghe, *op. cit.*

396 - *Ibid.*

tandis que des lignes directrices spécifiques portant sur le déplacement ont également été mises en place. En somme, ces deux types d'instruments peuvent se renforcer mutuellement et contribuer à garantir les droits des personnes déplacées, car ils sont ancrés dans des droits et des principes similaires.³⁹⁷

Il est essentiel de promouvoir l'harmonisation entre les différents instruments et approches. Cet objectif doit être poursuivi et se refléter dans le contenu des différents cadres, notamment lors de l'expression des rôles et responsabilités institutionnels, de l'allocation de ressources adéquates et de la mise en place de mécanismes de coordination efficaces. Dans certains pays, par exemple, la création d'un nouveau ministère ou de comités interministériels supervisant la réponse apportée aux personnes déplacées a été utile pour surmonter la concurrence existante entre différents acteurs dont les responsabilités peuvent parfois se chevaucher, comme pouvaient l'être les organismes nationaux de gestion des catastrophes et les commissions nationales sur les réfugiés et les personnes déplacées. Les décisions sur les structures de gouvernance pour une réponse aux personnes déplacées doivent être basées sur une compréhension complète des cadres

juridiques, politiques et institutionnels existants relatifs à la protection des personnes déplacées, qui peuvent être éclairés par des examens complets sur ceux-ci, comme cela a été fait **au Kenya, au Mozambique, au Mexique, en RCA, en Ukraine et au Zimbabwe**. La promotion de l'utilisation de la terminologie la plus adéquate est également cruciale dans cet effort de convergence ;³⁹⁸ c'est pourquoi des orientations ont été élaborées pour aider les États à intégrer des approches fondées sur les droits dans les documents relatifs aux catastrophes et aux changements climatiques.³⁹⁹ Une telle harmonisation devrait également être encouragée lors du processus d'élaboration de nouveaux instruments ou de modification des instruments existants. Les processus d'élaboration des lois et des politiques doivent être participatifs et inclure toutes les parties prenantes concernées dans tous les secteurs, ce qui peut ensuite favoriser l'adhésion, l'engagement à long terme et la coordination efficace de la mise en œuvre. Cela permet de déclencher des discussions pertinentes entre tous les participants au processus, de fournir des opportunités de plaider, d'aider à résoudre les malentendus et de parvenir à un accord sur les notions, définitions et concepts clés.⁴⁰⁰

Dossier thématique : réinstallations planifiées dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques

La réinstallation planifiée est généralement définie comme un « processus planifié dans lequel des personnes ou des groupes de personnes sont déplacés ou sont aidés à s'éloigner de leur domicile ou leur lieu de résidence temporaire et sont installés dans un nouvel endroit et bénéficient des conditions pour reconstruire leur vie ». ⁴⁰¹ La réinstallation planifiée est l'une des trois formes de mobilité humaine associées aux catastrophes et aux changements climatiques, avec le déplacement et la migration. Si elle peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances, la réinstallation planifiée comporte également des risques importants pour ceux à qui elle est censée profiter - comme la perturbation des réseaux sociaux, économiques ou culturels - et doit donc être considérée comme une mesure de dernier recours, lorsque les mesures d'adaptation et d'atténuation ne sont plus possibles.⁴⁰² Par conséquent, la réinstallation planifiée a tendance à être un processus dirigé par l'État. Par conséquent, les autorités nationales ont la responsabilité particulière de veiller à l'application des normes et procédures pertinentes. Les réinstallations doivent être soigneusement planifiées, en respectant les principes de nécessité et de proportionnalité, et en assurant la participation active de la population affectée. Les gouvernements doivent veiller à ce que les personnes qui se déplacent puissent le faire en toute sécurité, dans la dignité, et que leurs droits soient protégés.

397 - Voir Scott (2019), *op. cit.*

398 - Une attention particulière doit être accordée à la distinction entre : la réinstallation planifiée, la réinstallation et l'évacuation.

399 - Voir UNDRR, *guide « Des paroles aux actes sur les déplacements liés aux catastrophes »*, 2019 ; la liste de contrôle qui l'accompagne (NRC, 2020) et le cours d'apprentissage en ligne : *Disaster displacement: How to reduce risk, address impacts and strengthen resilience*.

400 - Brookings, IDMC, NRC, *op. cit.*, 2013, p. 22.

401 - Université de Georgetown, HCR et Brookings Institution, *Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée*, 2015, p. 5. Voir également Weerasinghe, *Réinstallation planifiée, catastrophes et changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir*, 2014.

402 - Université de Georgetown, HCR et Brookings Institution, *op. cit.* Voir également OIM, Université de Georgetown, HCR, *Une boîte à outils : Réinstallations planifiées pour protéger les populations contre les catastrophes et les changements environnementaux*, 2017.

Des réinstallations mal planifiées peuvent avoir des effets négatifs graves sur les personnes concernées et peuvent, dans certaines circonstances, s'apparenter à un déplacement arbitraire.

Bien que des réinstallations planifiées aient déjà eu lieu dans de nombreux pays du monde, il n'existe aucun cadre juridique international ou régional explicitement consacré à la réinstallation planifiée.⁴⁰³ Un certain nombre de cadres internationaux, tels que le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les Accords de Cancún et le Cadre de Sendai, reconnaissent la réinstallation planifiée comme un mécanisme important. Cependant, ils ne fournissent pas d'orientation normative claire sur le moment ou la manière dont la réinstallation planifiée doit avoir lieu. Face à cette lacune, plusieurs outils ont été mis en place, tels que le « Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée » (2015)⁴⁰⁴ ou « Une boîte à outils : Réinstallations planifiées pour protéger les personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux ».⁴⁰⁵

En l'absence d'un cadre international ou régional global en la matière, les possibilités les plus immédiates pour aborder la réinstallation planifiée dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques se trouvent dans les cadres juridiques et politiques nationaux. Ceux relatifs aux changements climatiques et à la réduction des risques de catastrophe peuvent être particulièrement utiles, bien que la réinstallation planifiée puisse être réglementée dans plusieurs autres domaines tels que ceux liés au développement ou à la réinstallation, au déplacement interne ou aux instruments de zonage et de planification.⁴⁰⁶ Une analyse récente sur les réinstallations planifiées en Afrique a indiqué que des recherches supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les connaissances sur les types de cadres juridiques et politiques nationaux qui sous-tendent les cas de réinstallation planifiée. En effet, la connaissance des cadres normatifs et des dispositions pertinentes est une étape importante pour comprendre les approches de la réinstallation planifiée, pour évaluer l'adéquation des normes et des approches existantes et pour évaluer leur mise en œuvre dans la pratique.

Le gouvernement des Fidji a été le premier au monde à élaborer des *Lignes directrices sur les réinstallations planifiées. Un cadre pour entreprendre des réinstallations liées aux changements climatiques (2018)*. Ces directives présentent les principes et les étapes à suivre avant, pendant et après le processus de réinstallation planifiée. Elles ont été complétées par l'adoption de procédures d'exploitation normalisées reposant à la fois sur des données scientifiques et sur des consultations des communautés. En outre, le gouvernement fidjien a également décidé d'élaborer en 2019 des *Lignes directrices relatives au déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes*, afin de fournir des orientations pour traiter et réduire les vulnérabilités associées au déplacement ainsi que pour « envisager des solutions durables pour prévenir et réduire les facteurs de déplacement sur les communautés touchées en relation avec les changements climatiques et les événements associés aux catastrophes qui se produisent sur le territoire des Fidji ».⁴⁰⁷ Plus concrètement, les *Lignes directrices sur le déplacement* fournissent des orientations au gouvernement fidjien et à toutes les parties prenantes concernées sur les trois étapes du déplacement : avant, pendant et après le déplacement. Ces deux ensembles de lignes directrices ont des objectifs distincts et, par conséquent, attribuent des rôles et des responsabilités différents aux autorités nationales et locales. Plusieurs pays, dont le Bénin, les Îles Salomon, le Vanuatu et le Viet Nam, suivent actuellement la même voie et élaborent des instruments distincts consacrés aux réinstallations planifiées et aux déplacements.

403 - Voir Bower - Weerasinghe, *Leaving place, Restoring Home*, 2021, PDD.

404 - Université de Georgetown, HCR et Brookings Institution, *op. cit.*

405 - OIM, Université de Georgetown, HCR, *op. cit.* Il convient également de mentionner les travaux de Robin Bronen, de l'Alaska Institute of Justice, qui a élaboré un certain nombre d'études et d'outils sur les réinstallations communautaires induites par le climat, disponibles à l'adresse suivante : <http://www.akijp.org/policy-and-research/publications-and-reports/>.

406 - *Research Agenda on Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change in Africa*, 2021, p. 27.

407 - Voir Fidji : *Lignes directrices relatives au déplacement dans le cadre de changements climatiques et de catastrophes*, p. 3. Voir également la fiche pays consacrée aux Fidji.

**Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière
de déplacement interne :**
mise en œuvre de la responsabilité nationale

