



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2004/77
4 mars 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixantième session
Point 14 c) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS

EXODES MASSIFS ET PERSONNES DÉPLACÉES

**Rapport du Représentant du Secrétaire général chargé de la question
des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng***

* La soumission tardive du présent document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

Résumé

Le présent rapport traite des activités menées par le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays depuis le dernier rapport qu'il a présenté à la Commission. Il donne aussi un aperçu général de ce que le Représentant a essayé d'accomplir au fil des ans dans l'exercice de son mandat et expose les problèmes qui risquent de se poser à l'avenir.

Au cours de l'année écoulée, le nombre total des personnes déplacées n'a pratiquement pas varié, s'établissant à environ 24,6 millions. Cela ne signifie pas pour autant que de nouveaux déplacements n'ont pas eu lieu. Au contraire, plus de trois millions de personnes ont été déplacées en 2003, pour la plupart en Afrique, notamment au Burundi, en République démocratique du Congo, au Libéria, au Soudan et en Ouganda, mais aussi dans d'autres pays, notamment en Colombie et dans l'Aceh en Indonésie. Cependant, dans d'autres parties du monde, par exemple en Angola, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine et dans certaines régions de l'Indonésie, environ trois millions de déplacés ont pu rentrer chez eux, même si beaucoup continuent à être en butte à d'énormes problèmes, notamment pour reprendre possession de leurs biens, et victimes de graves atteintes aux droits de l'homme. Il reste bien sûr des millions de déplacés qui n'ont toujours pas pu rentrer chez eux en raison de conflits qui se prolongent ou s'enlisent, comme dans le sud du Caucase.

En 2004, l'ampleur des déplacements internes de populations est demeurée critique et les solutions que l'on tente d'y apporter au niveau national comme au niveau international laissent encore à désirer bien que la communauté internationale s'intéresse à la question depuis de nombreuses années. La difficulté pour les États touchés, pour la communauté internationale et pour le Représentant dans l'exercice de son mandat consiste à se garder à la fois de tout pessimisme et de toute complaisance: pessimisme face à l'ampleur de la crise et aux problèmes logistiques, politiques, juridiques, administratifs et conceptuels qui y sont associés et complaisance face aux progrès accomplis par la communauté internationale dans les solutions qu'elle a tenté d'y apporter.

Dans son rapport, le Représentant fait le point des progrès accomplis au cours de l'année écoulée et expose les problèmes qui risquent de se poser à l'avenir. La structure du rapport correspond aux six axes d'intervention ou domaines d'activité arrêtés par le Représentant à partir des orientations de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale. Ces axes d'intervention sont: le plaidoyer et la sensibilisation; l'élaboration et la promotion d'un cadre normatif; l'évaluation des arrangements institutionnels aux niveaux international, régional et national; l'attention apportée à certaines situations et le dialogue avec les gouvernements; la création de capacités locales grâce à la coopération avec des acteurs nationaux et locaux; les activités de recherche axées sur des résultats susceptibles d'application pratique sur le terrain.

Le Représentant considère que la communauté internationale a parcouru un long chemin dans son action face à la crise mondiale des déplacements internes: refusant au départ d'aborder la question, qu'elle jugeait trop délicate eu égard à la souveraineté nationale, elle en est arrivée à mettre sur pied une action normative et institutionnelle, à prendre position d'une manière constructive sur les principes et stratégies de protection et d'assistance en faveur des personnes déplacées et entend à présent relever le défi qui consiste à élargir la portée de ces acquis et à les rendre plus efficaces.

Diverses études et évaluations effectuées au cours de l'année 2003 ont clairement repéré les lacunes et les domaines où une action plus concertée s'impose. Un consensus naissant au sein de la communauté internationale indique que les États sont prêts à redoubler d'efforts pour faire de l'approche fondée sur la collaboration une réalité et à assurer aux personnes déplacées, quel que soit le pays où elles se trouvent, une meilleure protection et une meilleure assistance. Cela requerra un engagement ferme de toutes les parties. L'Organisation des Nations Unies devra apporter la preuve de son aptitude à améliorer l'action opérationnelle, mais devra pour cela recevoir un soutien financier suffisant de la part des pays donateurs ainsi que l'appui politique de tous les États. Il importe aussi de garder à l'esprit les faiblesses institutionnelles et d'être prêts à y remédier et à réévaluer les approches actuelles si elles s'avéraient inefficaces.

Le Représentant est convaincu que l'aspect de son mandat qui consiste à plaider la cause des déplacés dans le monde entier et à prôner la mise en place d'un système fiable de protection et d'assistance à leur intention continuera à être renforcé par le travail réalisé dans les six axes d'intervention décrits dans le présent rapport. Dans ses conclusions, le Représentant formule quelques observations personnelles sur la manière dont il s'est employé à s'acquitter de ses responsabilités au fil des ans et, en particulier, sur la manière dont il a abordé la question délicate de la souveraineté nationale à laquelle la communauté internationale se heurte lorsqu'elle tente de résoudre des crises qui, par définition, sont internes. Il expose aussi quelques idées sur les obstacles qui devront être surmontés dans l'exécution du mandat et dans l'action menée par la communauté internationale pour faire face à cette crise mondiale.

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|--|--------------------|-------------|
| Introduction..... | 1 – 6 | 5 |
| I. PLAIDOYER ET SENSIBILISATION | 7 – 12 | 6 |
| II. ÉLABORATION ET PROMOTION D'UN CADRE NORMATIF..... | 13 – 21 | 8 |
| III. VERS DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS EFFICACES | 22 – 42 | 10 |
| IV. EFFORTS PORTÉS SUR LES PAYS | 43 – 52 | 16 |
| V. PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LES DROITS DE L'HOMME | 53 – 57 | 19 |
| VI. RECHERCHE ORIENTÉE VERS L'ACTION | 58 – 60 | 20 |
| VII. RÉFLEXIONS ET CONCLUSIONS | 61 – 68 | 21 |

Introduction

1. Dans les derniers rapports qu'il a présentés à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2003/86) et à l'Assemblée générale (A/58/393), le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a fait le bilan des difficultés rencontrées et des progrès accomplis pendant les 10 dernières années de son mandat. Il notait que bien que des progrès importants aient été accomplis en ce qui concerne le cadre normatif, les arrangements institutionnels et les activités opérationnelles visant à répondre aux besoins des déplacés, un écart important subsiste entre, d'une part, les normes établies, les structures institutionnelles et les activités opérationnelles et, d'autre part, le besoin de protection et d'assistance dans lequel se trouvent les populations déplacées. Il note par ailleurs que le nombre de déplacés dans le monde a augmenté de façon alarmante puisqu'il est passé, selon les estimations, de 1,2 million de personnes en 1982 à près de 25 millions en 2003, soit plus du double que le nombre de réfugiés.

2. Au cours de l'année écoulée, le nombre total des personnes déplacées n'a pratiquement pas varié, s'établissant à environ 24,6 millions¹. Cela ne signifie pas pour autant que de nouveaux déplacements n'ont pas eu lieu. Au contraire, plus de trois millions de personnes ont été déplacées en 2003, pour la plupart en Afrique, notamment au Burundi, en République démocratique du Congo, au Libéria, au Soudan et en Ouganda, mais aussi dans d'autres pays, notamment en Colombie et dans l'Aceh en Indonésie. Cependant, dans d'autres parties du monde, par exemple en Angola, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine et dans certaines régions de l'Indonésie, environ trois millions de déplacés ont pu rentrer chez eux, même si beaucoup continuent à être en butte à d'énormes problèmes, notamment pour reprendre possession de leurs biens, et victimes de graves atteintes aux droits de l'homme. Il reste que des millions de déplacés n'ont toujours pas pu rentrer chez eux en raison de conflits qui se prolongent ou s'enlisent, comme dans le sud du Caucase.

3. Comme les années précédentes, la plupart des déplacés, qu'ils soient anciens ou récents, vivent dans des situations de conflit et ont cruellement besoin d'assistance et de protection. Plusieurs États qui étaient incapables de répondre à leurs besoins ont demandé à la communauté internationale de les aider à fournir l'assistance et la protection nécessaires. D'autres gouvernements semblent ne pas vouloir s'occuper des déplacements de populations qui se produisent à l'intérieur de leurs frontières, ce qui rend d'autant plus importante la poursuite d'un dialogue avec eux. Évolution tout aussi importante, les personnes déplacées et des organisations de la société civile des zones où elles se sont installées ont commencé à plaider elles-mêmes leur cause pour faire changer les choses localement; leurs efforts doivent être suivis et renforcés.

4. Beaucoup reste à faire aussi sur le plan international. Quatre grandes études ont été entreprises au cours de l'année écoulée sur la portée et la qualité des moyens mis en œuvre par la communauté internationale pour faire face aux déplacements internes. Chacune de ces études a conclu que la communauté internationale était encore loin d'avoir atteint les objectifs qu'elle s'était fixés s'agissant d'appuyer les efforts déployés par les États pour assurer assistance et protection aux déplacés.

5. La difficulté pour les États touchés, la communauté internationale et le Représentant dans l'exécution de son mandat consiste à se garder à la fois de tout pessimisme et de toute complaisance: pessimisme face à l'ampleur de la crise et aux problèmes logistiques, politiques,

juridiques, administratifs et conceptuels qui y sont associés et complaisance devant les progrès que la communauté internationale a accomplis jusqu'à présent dans la manière dont elle fait face à la crise. Il faut donc redoubler d'efforts pour surmonter le pessimisme comme la complaisance dans l'action menée pour traiter les déplacements internes.

6. Dans son rapport, le Représentant fait le point des progrès accomplis au cours de l'année écoulée et expose les problèmes qui risquent de se poser à l'avenir. La structure du rapport correspond aux six axes d'intervention ou domaines d'activité arrêtés par le Représentant à partir des orientations de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale. Ces axes d'intervention sont: le plaidoyer et la sensibilisation; l'élaboration et la promotion d'un cadre normatif; l'évaluation des arrangements institutionnels aux niveaux international, régional et national; l'attention apportée à certaines situations et le dialogue avec les gouvernements; la création de capacités locales grâce à la coopération avec des acteurs nationaux et locaux; les activités de recherche axées sur des résultats susceptibles d'application pratique sur le terrain.

I. PLAIDOYER ET SENSIBILISATION

7. Un élément central du travail accompli par le Représentant du Secrétaire général dans le cadre du mandat que lui a confié la Commission a été de sensibiliser l'opinion à la crise mondiale des déplacements internes et de plaider la cause des personnes déplacées. Ce rôle de médiateur mondial et de porte-parole des déplacés informe tous les aspects de son travail. Dans le dialogue qu'il poursuit avec les gouvernements, les organismes et programmes des Nations Unies, d'autres organisations internationales et régionales, les États donateurs et les acteurs non étatiques, le Représentant a toujours cherché à donner une voix aux déplacés et à faire en sorte que leurs droits, leurs préoccupations et leurs besoins reçoivent l'attention qu'ils méritent.

8. L'approche suivie par le Représentant se fonde sur le raisonnement selon lequel les déplacements internes sont un problème qui relève de la souveraineté des États et qu'un élément essentiel de la souveraineté est la responsabilité des gouvernements nationaux d'assurer le bien-être des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leurs droits. Partisan convaincu du dialogue, le Représentant s'est employé à instaurer des rapports constructifs avec les gouvernements nationaux et les autres autorités concernées. La meilleure façon de remédier à la situation des déplacés est de faire comprendre et accepter aux autorités nationales qu'elles ont la responsabilité de protéger et d'aider ceux qui relèvent de leur juridiction et, au besoin, de demander à la communauté internationale de les aider à s'acquitter de cette responsabilité. Elles ont en effet tout intérêt à essayer de répondre aux besoins des populations déplacées par la coopération, car en agissant de façon positive et efficace ils ne peuvent que s'attirer l'approbation internationale tandis que dans le cas contraire, ils ne feront que susciter les critiques et s'exposer au regard de la communauté internationale.

9. Lorsque cela s'avère nécessaire ou que les mesures prises aux niveaux national, régional ou international sont insuffisantes pour garantir les droits des déplacés et répondre à leurs besoins, le Représentant n'hésite pas à sonner l'alarme. En s'exprimant par l'intermédiaire des médias ou à l'occasion de manifestations publiques, il peut appeler l'attention internationale sur des cas oubliés ou sur des situations où les déplacés sont en danger. Au cours de l'année écoulée, le Représentant a fait de telles déclarations à propos de l'Iraq, du Libéria et du Soudan et, suite

au tremblement de terre à Bam, de la République islamique d'Iran; il a aussi appelé l'attention sur la situation en Ouganda et en Fédération de Russie.

10. Le Représentant se rend bien compte qu'il est impossible pour une seule voix de plaider la cause des millions de déplacés que compte la planète. De ce fait, il a activement encouragé tous ceux qui s'occupent de cette question à poursuivre leurs efforts en faveur des déplacés et a souvent collaboré avec eux. Il s'agit notamment des organismes et des responsables des Nations Unies chargés des questions humanitaires, des droits de l'homme et du développement, notamment le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Groupe des déplacements internes du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les divers mécanismes de protection des droits de l'homme créés par la Commission des droits de l'homme, les organes conventionnels chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'homme auxquels les États sont parties, des organisations non gouvernementales telles que le projet global IDP du Conseil norvégien des réfugiés, la société civile locale, les institutions nationales chargées des droits de l'homme et les associations de personnes déplacées.

11. Le Représentant est également conscient de la nécessité de renforcer les liens avec les médias nationaux et internationaux pour sensibiliser l'opinion publique à la crise des déplacements internes. Dans le cadre du suivi des missions qu'il a effectuées, il a convoqué des conférences de presse dans les pays concernés, en vue de mobiliser un soutien en faveur des déplacés et des États touchés par le problème. Les gouvernements ayant maintenant accepté qu'il s'agissait là d'une préoccupation légitime de la communauté internationale et d'un domaine dans lequel elle pouvait légitimement intervenir, il est clair que davantage d'activités ciblées doivent être menées pour diffuser les principales conclusions des missions et des travaux de recherche. Les études menées en coopération avec le Projet Brookings de la School of Advanced International Studies (SAIS) de l'Université Johns Hopkins portent sur le rôle des forces de maintien de la paix vis-à-vis des personnes déplacées, les droits électoraux des déplacés et les moyens d'appréhender la protection des victimes de migrations forcées dans une perspective globale. La revue spécialisée *Forced Migration Review* est devenue un instrument important pour diffuser des informations sur les travaux accomplis dans le cadre du mandat au cours de l'année écoulée; le Représentant y a publié des articles sur les défis de la souveraineté et sur les résultats de sa mission en Ouganda².

12. Souvent, lorsqu'on essaie de résoudre les crises dues à des déplacements internes, on oublie d'écouter les personnes déplacées elles-mêmes. Un mouvement est en train de s'affirmer au sein de la communauté des organismes humanitaires et des donateurs pour donner une voix aux bénéficiaires, mais il faudra en faire davantage pour que les premiers concernés soient entendus. Il a été proposé, pour mieux faire connaître le problème, d'envisager la possibilité d'organiser une conférence à laquelle participeraient des déplacés de différents pays pour discuter de leurs problèmes, se faire connaître de la communauté internationale et contribuer à la recherche de meilleurs moyens d'assurer assistance et protection aux populations déplacées. Une telle initiative pourrait être prise dans le cadre du mandat du Représentant ou en coopération avec d'autres partenaires qui collaborent étroitement avec le système des Nations Unies dans ce domaine.

II. ÉLABORATION ET PROMOTION D'UN CADRE NORMATIF

13. Au début du mandat du Représentant, la Commission a reconnu qu'il importait au plus haut point de mettre en place un cadre normatif approprié pour répondre aux besoins des personnes déplacées et leur assurer la protection voulue. C'est pourquoi, à la demande de la Commission et de l'Assemblée générale et avec leur soutien, le Représentant et son équipe de juristes ont élaboré les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), qui sont une compilation et une réitération de normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire, ainsi que, par analogie, au droit des réfugiés. Ces Principes concernent tous les stades des déplacements: la prévention, la protection et l'assistance aussi bien pendant le déplacement que lors du retour, de la réinstallation et de la réinsertion.

14. Depuis que les Principes directeurs ont été présentés à la Commission en 1998, le Représentant s'est activement employé à en promouvoir l'utilisation et l'acceptation aux échelons international, régional et national. Des progrès importants ont été accomplis: plusieurs pays ont adopté des lois fondées sur ces principes; la Commission des droits de l'homme, le Conseil économique et social, l'Assemblée générale et d'autres organes internationaux ont adopté des résolutions pour les entériner; beaucoup d'organisations régionales y ont souscrit; et les Principes directeurs ont été incorporés dans les travaux des organismes des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires internationales; enfin, des organisations non gouvernementales, des organismes locaux de la société civile et des associations de déplacés les utilisent et en encouragent l'utilisation.

15. Plusieurs progrès ont été accomplis à cet égard depuis le dernier rapport du Représentant à la Commission. Au niveau international, l'Assemblée générale a indiqué dans sa dernière résolution en date sur le sujet (58/177) qu'elle attachait une grande valeur aux Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans lequel elle voyait un important moyen de faire face aux situations de déplacements internes, s'est félicitée qu'un nombre croissant d'États, d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales et non gouvernementales appliquent les Principes en tant que normes et a engagé tous les acteurs concernés à recourir aux Principes lorsqu'ils sont aux prises avec des situations de déplacements internes.

16. On observe aussi une évolution encourageante au niveau régional, particulièrement en Afrique et en Europe. En septembre 2003, lors de la Conférence sur les déplacements internes de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), coparrainée par le Représentant et le Groupe des déplacements internes du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (on trouvera plus de détails à ce sujet dans la suite du rapport et à l'additif 4), les ministres des États membres de l'Autorité intergouvernementale (Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan) ont adopté la Déclaration de Khartoum sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la sous-région de l'IGAD dans laquelle ils ont pris note des Principes directeurs, qui sont une compilation des dispositions du droit international portant sur les déplacements internes, dans lesquels ils voyaient «d'utiles outils pour l'élaboration et l'évaluation de politiques et de législations nationales appropriées sur les déplacements internes». En décembre 2003, le Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a adopté les décisions 3/03 et 4/03 dans lesquelles il a indiqué qu'il «tiendrait compte des Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies

relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, en tant que cadre utile pour le travail de l'OSCE et pour ses efforts visant à faire face au problème du déplacement interne». De même, en novembre 2003, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé à son comité des ministres de «contribuer à la promotion, au niveau européen, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» (recommandation 1631 (2003)). Le Représentant et d'autres défenseurs des personnes déplacées appuient les efforts visant à promouvoir l'application de ces décisions et recommandations.

17. Au niveau national, l'élaboration d'une politique nationale sur les déplacements internes, fondée sur les Principes directeurs, s'est poursuivie en Ouganda. Après de larges consultations avec les parties prenantes, le Gouvernement ougandais a élaboré un texte qui tient compte à la fois des besoins locaux et des normes internationales. Le processus a été plutôt long, mais il semble que le Projet soit à présent devant le Conseil des ministres, qui devrait l'adopter prochainement. Ce serait là une évolution très positive pour l'Ouganda et le Représentant espère que cette initiative portera bientôt ses fruits. (Pour plus de détails, voir le rapport du Représentant sur sa mission en Ouganda (E/CN.4/2004/77Add.1).) Au Nigéria, le Gouvernement a commencé à étudier la possibilité d'adopter une politique nationale sur les déplacements internes et le Représentant a mis à sa disposition les Principes directeurs ainsi que de la documentation connexe.

18. Au Pérou, le Congrès a adopté un projet de loi qui énonce certains droits des déplacés dans des termes très proches de ceux utilisés dans les Principes directeurs. Le Projet n'a pas encore été signé par le Président, et l'on craint que la promulgation de la loi ne soit retardée en raison des difficultés que posent les arrangements institutionnels prévus dans le Projet pour traiter des déplacements internes. Le Représentant espère que ces difficultés pourront être rapidement surmontées et que cette politique aura bientôt force de loi. Au Mexique, le Gouvernement essaie d'obtenir une modification de la Constitution et s'emploie à élaborer une politique et une législation sur les déplacements internes fondées sur les Principes directeurs.

19. Outre le partage des connaissances acquises sur les normes internationales applicables avec les gouvernements, les militants qui cherchent à promouvoir l'adoption de lois et de politiques en la matière inspirées des normes internationales et avec les partenaires des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales, le Représentant et le Projet Brookings-SAIS s'emploient à favoriser la diffusion et la traduction des Principes directeurs, étape indispensable de leur acceptation et de leur utilisation. Ils ont maintenant été traduits dans une trentaine de langues. De plus, une documentation connexe visant à les expliquer, à les interpréter et à les rendre plus accessibles a été établie et diffusée.

20. Les dispositions voulues doivent être prises pour traduire dans d'autres langues le *Guide d'application des Principes directeurs* (publié par le Projet Brookings et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en 1999, ce document existe actuellement en anglais, français, russe et espagnol). Cette année, le Projet a parrainé la traduction russe de l'ouvrage du professeur Walter Kalin intitulé *Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement*, et il est prévu de le traduire dans d'autres langues. Par ailleurs, le Représentant et le Projet ont entrepris d'élaborer conjointement un manuel sur les mécanismes de protection des droits de l'homme pour aider les déplacés et leurs défenseurs à saisir ces mécanismes internationaux afin d'assurer une meilleure protection aux personnes déplacées. Des travaux ont aussi été entrepris concernant le statut juridique des Principes directeurs et en vue d'enrichir la page Web consacrée

aux Principes directeurs, qui renverrait non seulement aux sources juridiques (résolutions de la Commission, décisions des tribunaux, etc.) mais aussi à d'autres sources (par exemple, les séminaires organisés par la société civile).

21. Le Représentant et le Projet se sont en outre employés à favoriser l'élaboration de normes complémentaires. Des recherches sont ainsi menées dans des domaines tels que les déplacements induits par des problèmes de développement, les droits de propriété et la promotion d'autres cadres juridiques pour faire face aux déplacements internes, par exemple un recours accru aux organes conventionnels en matière de droits de l'homme et à d'autres mécanismes de protection des droits de l'homme par les personnes déplacées et leurs défenseurs. Des recherches sont également menées sur la question de savoir à quel moment le déplacement prend fin. De plus, le Représentant soutient les initiatives normatives prises par des organisations régionales et sous-régionales, par exemple en prenant la parole à des conférences et colloques régionaux.

III. VERS DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS EFFICACES

Institutions internationales

22. Entre autres tâches que la Commission et l'Assemblée générale lui ont demandées d'entreprendre, le Représentant a été chargé d'évaluer les arrangements institutionnels pris par la communauté internationale pour porter remède aux déplacements internes et de suggérer des améliorations, en tant que de besoin. Initialement, le Représentant a repéré trois moyens possibles d'organiser l'action internationale: créer un organisme international spécial qui aurait un mandat mondial de protection des personnes déplacées et d'aide à ces personnes; confier l'entière responsabilité de ces personnes à une institution existante; ou instaurer une collaboration entre les différentes organisations compétentes, tant celles du système des Nations Unies que les organisations extérieures au système.

23. C'est la troisième solution – «l'approche fondée sur la collaboration» – qui a été retenue par la communauté internationale. Aux fins de son application, plusieurs mécanismes institutionnels ont été mis sur pied pour faciliter la coopération interorganisations dans l'intérêt des personnes déplacées, le but étant de combler les lacunes persistantes en matière de coordination et de protection. À l'échelon des pays, le coordonnateur de l'action humanitaire a pour tâche de faciliter la coordination entre les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales. Cette personne est souvent le coordonnateur résident des Nations Unies. Au Siège, le Coordonnateur des secours d'urgence, qui est aussi le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et le Président du Comité permanent interorganisations, a pour tâche de superviser les coordonnateurs de l'action humanitaire et de veiller à ce que l'approche fondée sur la collaboration soit bien suivie partout dans le monde. Plusieurs autres institutions du Siège jouent un rôle important, notamment le Comité permanent interorganisations et son Groupe de travail, le Réseau interorganisations de haut niveau pour les déplacements internes et le Groupe des déplacements internes, qui a été créé en 2002 par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour servir d'organe interorganisations et aider le Coordonnateur des secours d'urgence dans son travail en faveur des personnes déplacées.

24. Malgré que ces structures officielles aient été constituées pour assurer la collaboration interorganisations, l'action de la communauté internationale en faveur des personnes déplacées

a continué de poser des problèmes, ce qu'ont fait clairement ressortir les quatre grandes études entreprises au cours de l'année écoulée.

25. La première et peut-être la plus inquiétante d'entre elles a été l'enquête sur la protection (*Protection Survey*), exécutée à la demande conjointe du Projet et du Groupe du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Il s'agit d'une étude détaillée de la protection internationale des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, qui était fondée sur des données recueillies sur le terrain et avait pour cadre général d'analyse le document directif du Comité permanent interorganisations sur la protection des personnes déplacées, de 1999. L'équipe chargée d'effectuer l'enquête a visité neuf pays qui se heurtent au problème des déplacements internes, où elle s'est entretenue avec les représentants d'organisations humanitaires de leurs activités liées à la protection, de leur connaissance des dispositions du document directif du Comité permanent interorganisations et des difficultés auxquelles ils se heurtent pour appliquer les dispositions de ce document.

26. Dans un premier projet de rapport, l'équipe chargée de l'enquête constatait que, si le personnel de l'ONU et des organisations non gouvernementales avait bien consenti des efforts considérables dans certains pays pour fournir une protection aux personnes déplacées, il demeurait que les directives fondamentales du Comité permanent interorganisations en la matière étaient rarement suivies – ou même connues – sur le terrain. Elle en concluait que des dispositions prises par le système des Nations Unies en matière de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays restaient largement ponctuelles. La démarche suivie était induite davantage par la personnalité et les convictions des individus travaillant sur le terrain que par des préoccupations institutionnelles à l'échelle du système. En outre, la stratégie des représentants de l'ONU en matière de protection sur le terrain pâtissait d'un manque d'appui politique et financier du Siège et des États Membres. Le premier projet de rapport sur l'enquête a été communiqué aux membres du Réseau interorganisations de haut niveau et du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations en novembre 2003, afin que l'ensemble des organisations humanitaires puissent entreprendre immédiatement d'en évaluer les résultats et d'élaborer des plans pour redresser la situation. Une version de l'étude incorporant les observations de toutes les parties prenantes sera publiée par le Projet Brookings-SAIS en 2004.

27. Parallèlement, le Groupe du Bureau de coordination des affaires humanitaires a procédé à sa propre enquête – la matrice d'action –, par laquelle il a cherché à retracer l'action des agents des organisations humanitaires face aux déplacements internes de population dans tous les pays touchés par le problème, ainsi qu'à examiner l'efficacité de l'approche fondée sur la collaboration. Le Groupe a élaboré à cette fin un questionnaire sous forme électronique, qu'il a demandé aux différents organismes des Nations Unies, aux missions de l'ONU dans les pays, en particulier les coordonnateurs de l'action humanitaire, et aux organisations non gouvernementales de remplir. Les résultats semblent confirmer la nécessité d'un renforcement de l'action des institutions. Dans son analyse des constatations issues de l'enquête et de la matrice, le Groupe des déplacements internes a noté que l'une et l'autre donnaient à penser que tous les acteurs devaient s'engager plus fermement en faveur de l'approche fondée sur la collaboration, qu'une plus grande transparence et une plus grande prévisibilité s'imposaient sur le plan des procédures, qu'il était de toute évidence nécessaire de mieux concevoir les activités de protection pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et, enfin, qu'il fallait responsabiliser davantage tous les acteurs du système pour que l'approche fondée sur la collaboration soit correctement mise en œuvre.

28. Quant à la troisième étude, le Comité permanent interorganisations a fait exécuter un examen indépendant de ses propres progrès au cours des 10 dernières années en tant qu'organe de décision, de coordination et de liaison au sein du système des Nations Unies et du groupe plus large des organisations humanitaires internationales. Bien que leur évaluation n'ait pas été centrée spécifiquement sur le problème des déplacements internes de population, ses auteurs ont noté que l'amélioration de l'action internationale face à de tels déplacements avait été l'un des principaux soucis du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations au cours des dernières années. Les auteurs ont conclu que le Comité permanent et son Groupe de travail avaient moins avancé que l'on aurait pu l'escompter dans le règlement du problème des mandats lacunaires qui avait tant affecté l'action face aux déplacements, tout en étant d'avis que la question reviendrait bientôt au centre des préoccupations du Groupe.

29. Enfin, ainsi que le requiert le mandat donné au Groupe des déplacements internes, une évaluation indépendante de l'organe a été faite en 2003, également. Cette opération avait pour but d'évaluer la mesure dans laquelle le Groupe avait atteint les objectifs fixés dans son mandat³. Elle devait également être l'occasion d'examiner le fonctionnement du Groupe en matière de planification, de même que la nature et la qualité des relations du Groupe avec les principales entités, y compris le Représentant. Les experts ont conclu que l'approche fondée sur la collaboration n'avait pas sur le terrain les résultats espérés et que le Groupe n'exerçait pas sur le système les effets escomptés. Ils ont souligné que le système tout entier, tant les organisations que les donateurs, était responsable de la mise en œuvre inadéquate de cette approche. Ils ont vivement encouragé le Groupe à se forger une vision stratégique plus nette, à centrer ses activités sur l'exécution de son mandat de base et à s'attacher à avoir un impact plus important sur le système des Nations Unies; de même, ils ont invité instamment le Coordonnateur des secours d'urgence et les organismes à s'employer à appuyer le Groupe pendant deux à trois années encore, au moins. Ils ont proposé que, si ces efforts ne sont pas couronnés de succès, le système repense entièrement son approche institutionnelle du problème des déplacements internes.

30. À titre d'activité consécutive à l'évaluation, le Gouvernement canadien a organisé un atelier à Genève le 4 février 2004, auquel ont été invités les représentants des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des États donateurs, et qui a servi à préciser les rôles des divers acteurs et à tracer la voie à suivre à l'avenir. Les participants à l'atelier, auquel le Représentant et le Coordonnateur des secours d'urgence ont assisté, ont pour la plupart accepté les constatations issues de l'évaluation du Groupe de même que les recommandations qui visaient à améliorer d'urgence «l'approche fondée sur la collaboration». En outre, ils ont fait ressortir la nécessité: a) de disposer d'un ensemble de procédures plus claires et plus prévisibles pour l'attribution des rôles aux différentes organisations; b) de déployer des efforts pour mieux faire comprendre aux coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire leurs responsabilités en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; et c) de trouver des moyens novateurs de régler les problèmes de protection. Quant à ce dernier point, le Groupe a avancé l'idée – qui, de l'avis des participants, méritait réflexion – de créer une «capacité d'accélération en période de pointe» ou une «force d'intervention en attente» qui pourrait consister en un fichier de personnes qualifiées susceptibles d'être déployées dans des situations de déplacements internes où aucun organisme des Nations Unies n'aurait à prendre à lui seul la responsabilité de la protection des personnes déplacées. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a proposé en outre l'idée d'une «typologie des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre

pays», qui consisterait à dresser la liste des rôles qu'auraient à jouer les divers acteurs sur le terrain auprès des personnes déplacées.

31. Lors de réunions ultérieures du Réseau interorganisations de haut niveau et du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, ces quatre études ont servi de base à un débat sur la réforme, ce qui a eu pour effet de donner un nouveau souffle à «l'approche fondée sur la collaboration». On compte qu'un «plan de campagne» détaillé sera présenté à une réunion des directeurs d'organisations représentées au Comité permanent interorganisations dans un avenir proche, dans l'espoir de la relancer effectivement. Le bureau du Représentant a pris une part active à ce débat et continuera, selon toute probabilité, à fournir une orientation et une assistance en vue d'améliorer le système de la collaboration.

32. Bien qu'il soit encore trop tôt pour avoir une idée claire des moyens qui seront mis en œuvre pour renforcer l'action internationale et avec quels effets, il y a néanmoins lieu de mentionner quelques points issus du processus résumé ci-dessus. Premièrement, il a été souligné que le système avait avancé dans la réalisation d'un accord sur une action internationale renforcée face aux déplacements internes, mais que la qualité, la cohérence et l'ampleur de cette action laissent encore beaucoup à désirer. Pour que le système puisse fonctionner plus efficacement, il faudra admettre l'existence de plusieurs facteurs et s'y attaquer. Le rôle de chef de file du Coordonnateur des secours d'urgence doit être affirmé et appuyé, en particulier par les organismes opérationnels. Parallèlement, le Coordonnateur devra, pour remplir cette fonction, être un chef de file convaincant auprès de ses pairs. Dans son rôle de bras du Coordonnateur, suivant l'approche fondée sur la collaboration, le Groupe des déplacements internes devra lui aussi être entièrement appuyé dans l'exécution de son mandat. Le Groupe a pour tâche première d'aider le Coordonnateur à veiller à ce que les organismes opérationnels fassent ce qu'ils sont censés faire pour aider les personnes déplacées. Le Groupe, à son tour, devra être un acteur convaincant dans ce rôle. Cela dit, c'est par l'intermédiaire du Coordonnateur des secours d'urgence et, en dernière analyse, du Secrétaire général que des comptes devront être rendus.

33. De plus, pour que l'approche fondée sur la collaboration puisse répondre efficacement et complètement aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Groupe et le Coordonnateur des secours d'urgence, tout comme les organismes opérationnels, devront l'appuyer activement et combler les lacunes repérées en tirant parti de leurs avantages relatifs respectifs. Cela s'applique tout particulièrement à la protection, domaine dans lequel les organismes ayant des compétences particulières en la matière, dont le HCR, sont bien plus présents, fait dont il conviendrait de se réjouir. En outre, l'approche fondée sur la collaboration sortirait renforcée d'une coopération plus étroite entre plusieurs acteurs, soit le Groupe des déplacements internes, le Projet mondial en faveur des personnes déplacées du Conseil norvégien des réfugiés, et le Représentant, avec des institutions d'appui telles que le Projet Brookings-SAIS, l'indépendance de ces trois dernières entités étant toutefois pleinement respectée. Des plans de travail ont déjà été élaborés et échangés, dans le but de forger cette coopération plus étroite et plus stratégique.

34. Le Représentant est d'avis qu'il est dans l'intérêt de son mandat de poursuivre cette coopération étroite avec les divers acteurs. En collaborant étroitement, le Coordonnateur des secours d'urgence et le Représentant peuvent jouer un rôle de chef de file dans la mobilisation mondiale et la sensibilisation à l'intérieur des pays, ouvrir la voie aux organismes opérationnels afin que ceux-ci puissent alors apporter l'assistance et la protection nécessaires sur place, et faire

en sorte que l'approche soit plus efficace et plus complète. De même, le Groupe des déplacements internes, ainsi que les responsables du Projet mondial en faveur des personnes déplacées du Conseil norvégien des réfugiés, qui a un mandat d'information et des compétences particulières en la matière, peuvent donner au Coordonnateur des secours d'urgence et au Représentant des avis sur une intervention ponctuelle et constructive. Toutefois, c'est aux organismes opérationnels qu'il incombe au premier chef de faire en sorte que la collaboration entre eux soit efficace sur le terrain.

Institutions régionales

35. À l'échelon régional, et en application des résolutions de la Commission et de l'Assemblée générale, le Représentant s'est employé à mieux sensibiliser les organisations régionales et sous-régionales partout dans le monde au problème des déplacements internes de population et à encourager ces organisations à s'en occuper. Au fil des années, le Représentant et le Projet ont tenu à cette fin des séminaires et conférences avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'OSCE, le Conseil de l'Europe, le Commonwealth et l'Organisation des États américains (OEA). Cette année, ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le Représentant, l'Autorité intergouvernementale pour le développement et le Groupe des déplacements internes ont parrainé ensemble la première conférence de l'Autorité sur les déplacements internes dans la sous-région (Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan). La conférence a été accueillie par le Gouvernement soudanais, en sa qualité de Président de l'Autorité, et s'est tenue du 30 août au 1^{er} septembre 2003 à Karthoum. Elle a consisté en une réunion d'experts de deux jours, suivie d'une réunion d'un jour des ministres des pays membres de l'Autorité. On trouvera un rapport succinct des travaux de la réunion d'experts tenue dans le cadre de cette conférence dans le document E/CN.4/2004/77/Add.4.

36. La conférence de l'Autorité intergouvernementale pour le développement a été significative pour plusieurs raisons. Ainsi qu'il a déjà été noté, il en est issu une déclaration dans laquelle les ministres reconnaissent l'importance et l'utilité des Principes directeurs et, plus généralement, des normes internationales humanitaires et relatives aux droits de l'homme pour les moyens mis en œuvre par les pays pour faire face aux déplacements internes. Les ministres et les experts ont souligné la volonté des États membres de l'Autorité de travailler ensemble, en vue, en particulier, de juguler la dynamique régionale qui suscite et exacerbe les déplacements internes dans chaque État membre, par le jeu de facteurs tels que les tensions continues entre certains États membres, la prolifération des armes légères, le vol de bétail, les conditions climatiques et les querelles ethniques.

37. Parmi les recommandations des experts qui ont été adoptées par les ministres, on notera l'idée de créer au sein du secrétariat de l'Autorité intergouvernementale un groupe chargé de suivre les nombreuses questions soulevées à la conférence, d'aider les États membres à élaborer des politiques en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ainsi que de diffuser les Principes directeurs. Le Représentant se réjouit à la perspective de collaborer avec les États membres de l'Autorité et son secrétariat en vue de l'aboutissement de cette recommandation et d'autres encore.

38. En Europe, l'OSCE, après avoir diffusé les Principes auprès des États participants et de ses missions sur le terrain, a de plus en plus mis l'accent sur leur application. En septembre 2000,

le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) a convoqué une réunion consacrée aux migrations et aux déplacements internes, dont le principal objectif était de réfléchir aux moyens qui permettraient aux institutions, aux missions sur le terrain et aux États membres de l'OSCE de mieux faire face au problème des déplacements internes, notamment par l'application effective des Principes directeurs. À la réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine tenue l'année suivante par l'OSCE, plusieurs États ont appelé à un renforcement du rôle de l'OSCE dans le domaine des déplacements internes et ont fait ressortir l'intérêt des Principes en tant que cadre général. Le séminaire régional sur les déplacements internes dans le Sud du Caucase (E/CN.4/2001/5/Add.2) ou l'exercice de réexamen des législations nationales, coorganisé par le BIDDH, le Représentant et le Projet sont autant d'exemples de la manière dont l'OSCE apporte un concours actif à la promotion et à l'application des Principes à l'échelle nationale⁴.

39. Cet élan s'est maintenu au cours de l'année écoulée au sein de l'OSCE. En juillet 2003, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté la Déclaration de Rotterdam, dans laquelle elle a demandé instamment aux ministres de l'OSCE d'envisager de «souscrire aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ou adopter des éléments essentiels de ces Principes en tant qu'engagements de l'OSCE». La question des déplacements internes a également figuré à l'ordre du jour de la réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine, que l'OSCE a tenue en octobre à Varsovie et où plusieurs gouvernements et organisations non gouvernementales ont fait des recommandations tendant à une plus grande intégration de la question dans les travaux de l'organisation⁵. Toujours au mois d'octobre, les Pays-Bas, en leur qualité de Président de l'OSCE, ont organisé conjointement avec le HCR, à l'intention des délégations des membres de l'organisation et avec la participation du Représentant, une réunion et un échange d'informations sur le rôle de la protection nationale et internationale dans les situations de déplacements internes. En décembre, le Conseil ministériel de l'OSCE a adopté deux décisions sur la question des déplacements internes. Dans la décision 4/03, mentionnée ci-dessus (voir la section II), le Conseil a pris «en considération les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme cadre utile aux travaux de l'OSCE et aux efforts des États participants visant à ce que les déplacements internes bénéficient d'une plus grande attention». Cette disposition a été reprise dans la décision 3/03 dans laquelle est énoncé un plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE. Le plan d'action comporte un engagement des ministres de l'OSCE de veiller à ce que les populations roms et sintis en situation de déplacement forcé soient dûment enregistrées et reçoivent les documents nécessaires et à ce qu'elles puissent prendre en connaissance de cause une décision dans l'exercice de leur droit à un retour sûr, durable et dans la dignité. En janvier 2004, le Conseil permanent de l'OSCE a annoncé que l'organisation convoquerait une réunion supplémentaire sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine en novembre 2004.

40. En ce qui concerne l'Amérique latine, le Représentant et le Projet ont organisé conjointement en février 2004 une conférence sur le problème des déplacements internes, qui a été accueillie par le Gouvernement mexicain à Mexico et à laquelle a également participé le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen. La conférence a réuni des représentants des gouvernements, des institutions nationales pour les droits de l'homme, de la société civile, des communautés de personnes déplacées et

d'organismes internationaux de Colombie, du Guatemala, du Mexique et du Pérou, ainsi que l'ancien Rapporteur spécial de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, afin d'examiner les tendances récentes en ce qui concerne les déplacements internes dans la région et d'élaborer, aux échelons national, régional et international, des moyens efficaces d'y faire face. Lors de la mission du Représentant au Mexique en 2002, il avait été convenu d'organiser un séminaire régional sur la question des déplacements internes dans les Amériques (E/CN.4/2003/86/Add.3). La réunion de Mexico a été l'occasion pour le Représentant et le Gouvernement de faire le point de l'évolution de la situation après la mission. En outre, le séminaire a offert au Représentant la possibilité de faire le point de l'évolution de la situation après ses missions antérieures en Colombie (E/CN.4/1995/50/Add.1 et Corr.1 et E/CN.4/2000/83/Add.1) ainsi qu'au Pérou (E/CN.4/1996/52/Add.1) et après le séminaire de 1999 organisé conjointement avec le Projet en Colombie⁶. Le séminaire s'est terminé par l'élaboration d'un cadre d'action mettant en lumière la responsabilité nationale et traçant les moyens à mettre en œuvre aux échelons national et international, qui avait pour but d'orienter et d'aider les gouvernements, la société civile et les acteurs tant régionaux qu'internationaux dans leur action face aux déplacements internes dans les Amériques. Ce cadre, dont d'autres régions du monde pourraient utilement s'inspirer, figurera dans le rapport du séminaire qui sera publié au printemps 2004. Après le séminaire, le Représentant et le Codirecteur du Projet Brookings-SAIS se sont réunis avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme, dont les membres ont réaffirmé leur attachement à la question des déplacements internes dans les Amériques et leur volonté de coopérer avec le Représentant et le Projet.

41. Le Représentant et le responsable du Projet ont également participé à une réunion d'experts consacrée à la question des déplacements internes, qu'avait convoquée le secrétariat du Commonwealth à Londres en mai 2003. Cette réunion a rassemblé les représentants des gouvernements, d'institutions nationales pour la défense des droits de l'homme, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et de la société civile des pays du Commonwealth afin d'examiner la question des déplacements internes dans ces pays et d'élaborer un ensemble de pratiques optimales fondées sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, pour orienter les gouvernements du Commonwealth. Le rapport sera publié en 2004.

42. Le Représentant et le Projet étudient la possibilité de convoquer au cours de l'année, une conférence régionale sur la question des déplacements internes en Asie du Sud et une conférence analogue avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA). En outre, ils planifient des activités de suivi avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'OSCE et le Conseil de l'Europe afin de s'assurer que les mesures convenues, telles que décrites ci-dessus, ont été mises en œuvre.

IV. EFFORTS PORTÉS SUR LES PAYS

43. Les missions dans les pays accomplies par le Représentant – il en a effectué 27 à ce jour – ont aidé à mieux cerner le problème des déplacements internes, d'appeler l'attention des pouvoirs publics et de la communauté internationale sur des crises négligées et à susciter une action nationale et internationale en la matière. Les missions sont l'occasion d'évaluer sur place les conditions de vie des personnes déplacées et d'engager un dialogue axé sur les solutions avec des personnalités du Gouvernement, d'autres autorités, des organismes internationaux et des

organisations non gouvernementales, la société civile et surtout les personnes déplacées elles-mêmes. Dans bien des cas, le dialogue lancé par le Représentant a ouvert la voie à un engagement plus constructif entre les pouvoirs publics et la mission de l'ONU dans le pays. Après ses propres missions, le Représentant a continué de suivre la situation et d'étudier les moyens concrets de poursuivre la coopération à l'amélioration de l'action et de mettre en œuvre ses recommandations.

44. Le Représentant a séjourné en Ouganda du 10 au 16 août 2003; les constatations qu'il a faites à l'issue de sa mission sont reprises dans le document E/CN.4/2004/77/Add.1. La mission a joué un rôle décisif dans la sensibilisation de la communauté internationale à la situation tragique de plus de 1,4 million de personnes déplacées qui se trouvent dans le nord du pays. Le Représentant a accueilli avec satisfaction l'intention du Gouvernement d'élaborer une politique nationale relative aux déplacements à l'intérieur du pays et se réjouit à la perspective de voir le Gouvernement l'adopter et la mettre en œuvre dans les premiers mois de 2004. Cela dit, il est également apparu qu'une intervention nationale et internationale plus vigoureuse s'imposait pour assurer aux personnes déplacées un minimum de protection et d'assistance. En particulier, le Représentant a engagé le Gouvernement à assurer la protection physique des personnes vivant dans des camps, qui restent exposées aux attaques des rebelles et aux enlèvements, ainsi qu'à fournir une protection et une assistance adéquates aux «migrants de nuit», soit environ 25 000 personnes – pour la plupart des enfants – qui viennent dormir dans les centres urbains du nord du pays par crainte des attaques et des enlèvements perpétrés par des groupes rebelles armés. Une nouvelle tragédie est venue remettre en lumière l'urgente nécessité de mieux assurer la protection physique des personnes déplacées – en février 2004, un camp pour ces personnes dans le district de Lira a été attaqué, prétendument par des rebelles, qui ont massacré plus de 190 personnes.

45. Le Représentant s'est rendu en Fédération de Russie où il a séjourné du 7 au 13 septembre 2003 et entrepris des visites sur le terrain en Ingouchie et en Tchétchénie. Les consultations faites à l'issue de sa mission sont reprises dans le document E/CN.4/2004/77/Add.2. La mission a été centrée sur les questions du retour librement consenti des personnes déplacées ainsi que de l'apport d'une assistance humanitaire et d'une protection adéquate aux personnes qui sont retournées en Tchétchénie. Au cours de la mission, le Représentant a eu des entretiens constructifs à ce sujet avec des représentants des pouvoirs publics tant à Moscou que dans le nord du Caucase. Dans son rapport, le Représentant engage le Gouvernement à garantir, comme il affirme vouloir le faire, le droit des personnes déplacées au retour librement consenti et à assurer à celles qui ne souhaitent pas retourner en Tchétchénie l'accès à un logement de remplacement adéquat en Ingouchie ou ailleurs. Il engage également le Gouvernement à assurer la protection des personnes revenues en Tchétchénie, qui ont fait part au Représentant de leurs inquiétudes au sujet de l'insécurité et de l'absence de protection.

46. Le Représentant a prévu d'effectuer prochainement une mission officielle en République démocratique du Congo. Selon les estimations, le pays compte à présent plus de trois millions de personnes déplacées. Le Représentant s'efforcera de mettre le Gouvernement en prise avec la situation d'une manière constructive, en vue de repérer les mesures et les solutions qu'il conviendrait d'adopter pour juguler la crise des déplacements internes.

47. En outre, le Représentant a demandé à visiter l'Afghanistan, la Colombie, la Côte d'Ivoire, le Libéria, le Myanmar, la Sierra Leone et Sri Lanka. Il note avec satisfaction que les

Gouvernements ivoirien et sierra-léonien ont accueilli favorablement l'idée d'une telle visite et que le Gouvernement colombien a adressé une invitation permanente à tous responsables chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme.

Le Représentant a eu des contacts avec la Mission d'assistance des Nations Unies en

Afghanistan et croit comprendre que le Gouvernement accueillerait favorablement une visite.

En outre, il a rencontré des représentants des missions diplomatiques du Myanmar et de

Sri Lanka à Genève et a l'espoir que les deux Gouvernements l'inviteront bientôt à effectuer une mission dans leurs pays respectifs.

48. De plus, le Représentant, invoquant la résolution 2003/11 de la Commission, a adressé le 2 juillet 2003 au Gouvernement turkmène une lettre dans laquelle il notait que la Commission l'avait invité, avec d'autres responsables de l'application des procédures spéciales, à solliciter une invitation à visiter le pays et demandait au Gouvernement des renseignements concernant les déplacements internes au Turkménistan, en vue d'une éventuelle mission. Cette lettre étant restée sans réponse, le Représentant a de nouveau écrit au Gouvernement le 14 octobre 2003, en faisant explicitement part à ce dernier de son vœu d'entreprendre une mission officielle au Turkménistan. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Représentant n'avait toujours pas reçu de réponse à sa demande.

49. Outre les rapports complets qu'il a soumis à la Commission, le Représentant a porté régulièrement et plus rapidement les constatations et recommandations issues de ses missions à l'attention des organes interinstitutions des Nations Unies, en particulier le Comité permanent interorganisations, afin de mettre en évidence les lacunes constatées dans les mesures prises par la communauté internationale pour répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de susciter une action rapide des organismes opérationnels. Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, agissant en collaboration avec les coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents, a commencé récemment à prévoir régulièrement des réunions de suivi après réception de tels rapports afin de veiller à ce que toutes mesures nécessaires soient prises. Au cours de l'année écoulée, le Représentant a fait part à ce Groupe de travail des constatations et recommandations issues de ses missions en Ouganda et en Fédération de Russie et a engagé des discussions de suivi.

50. En outre, le Représentant a suivi des situations de déplacements internes et a publié des déclarations sur des situations précises particulièrement inquiétantes, comme il l'a fait au cours de l'année écoulée dans le cas du Soudan, du Libéria, de l'Iraq et de la République islamique d'Iran. Par de telles déclarations, il appelle l'attention sur des sujets de préoccupation particuliers et préconise une action nationale et internationale plus efficace. Des activités de mobilisation en faveur de pays particuliers ont aussi été entreprises conjointement par le Représentant et le Coordonnateur des secours d'urgence ou le Groupe, selon le mémorandum d'accord liant ces entités. De plus, dans le cadre de ses bons offices, le Représentant a engagé un dialogue confidentiel de haut niveau avec les gouvernements, tant directement que par le truchement de communications écrites, afin d'évoquer des inquiétudes au sujet de cas particuliers de déplacements internes et il a recommandé des mesures visant à assurer aux personnes déplacées protection et assistance et, dans les cas de déplacements annoncés, d'empêcher les déplacements arbitraires (voir également la section I).

51. Le Représentant a encouragé l'organisation de réunions nationales sur la question des personnes déplacées, à titre d'activité consécutive à ses missions. Il a l'espoir qu'une réunion de

ce genre aura bientôt lieu en Turquie, comme suite à l'une des recommandations figurant dans son rapport de mission (E/CN.4/2003/86/Add.2). Le Représentant juge encourageant le fait que des discussions ont été engagées à cette fin entre le Gouvernement et la mission de l'ONU dans le pays. Cette réunion rassemblera les autorités turques et des représentants d'organisations internationales à vocation humanitaire ou s'occupant du développement dans le but de repérer conjointement les mécanismes qu'il conviendrait de mettre sur pied pour intervenir dans la situation de déplacements internes dans ce pays.

52. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le Représentant s'est fait l'avocat de l'adoption de lois et politiques nationales relatives aux personnes déplacées et a l'espoir que de telles initiatives continueront d'être appuyées par l'apport de compétences techniques et de conseils en matière de législation et de politiques nationales. Il a également l'espoir que des activités de recherche et des manifestations dans les pays auxquels il a été difficile d'accéder continueront d'être appuyées afin d'appeler l'attention sur les situations de déplacements internes.

V. PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LES DROITS DE L'HOMME

53. Quelles qu'en soient les dimensions régionales et internationales, les déplacements internes sont un problème fondamentalement national qui requiert des énergies, des ressources et des engagements au niveau local, avec un soutien international. Grâce aux travaux faits en vue de l'élaboration des Principes directeurs, et à la faveur de l'autorité dont jouit le mandat du Représentant au sein de la communauté internationale ainsi que des nombreux contacts établis sur le terrain, le Représentant et le Projet ont pu repérer dans plusieurs pays des acteurs locaux dynamiques, y compris des organisations non gouvernementales, des institutions universitaires, des associations de personnes déplacées et des associations de juristes, et établir avec eux des partenariats afin de leur donner des moyens utiles de mettre sur pied leurs propres actions pour faire face aux déplacements internes.

54. En 2003, l'association American Society for International Law, le Projet Brookings Institution-SAIS, l'Association des jeunes avocats de Géorgie et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ont publié sous forme d'ouvrage trois études faites en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, dans lesquelles des juristes locaux examinent les lois et règlements de leurs pays respectifs à la lumière des Principes directeurs. On trouvera leurs constatations et recommandations en matière de réforme législative dans *The Guiding Principles and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan*⁷ Le Projet compte renouveler cette expérience au cours des années à venir dans d'autres pays touchés par le problème des déplacements internes.

55. En Asie du Sud, le Projet a établi des partenariats avec plusieurs organisations, notamment le Consortium of Humanitarian Agencies à Sri Lanka, qui a élaboré un Manuel pratique du retour, de la réinstallation, du relèvement et du développement, lequel a pour vocation de seconder les autorités, les organisations non gouvernementales, les acteurs autres que les États et les personnes déplacées elles-mêmes lors du retour de ces dernières dans ce pays. En Inde, le Projet travaille avec le Calcutta Research Group (CRG), qui publiera sous peu un ouvrage sur les déplacements internes dans la région (*Internal Displacement in South Asia and the UN Guiding Principles*). En outre, toujours en collaboration avec le Projet, le CRG a mis sur pied, pour le semestre d'hiver, un cours annuel sur les migrations forcées, qui est très axé sur les déplacements

internes, et prévoit de tenir des ateliers régionaux pour la société civile qui seront consacrés aux Principes directeurs. Toujours en Inde, l'Université de Jadavpour publiera cette année en collaboration avec le Projet un ouvrage intitulé *Forced Migration in the South Asian Region: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution*, dont l'avant-propos a été rédigé par le Représentant et qui comprendra plusieurs chapitres sur les déplacements internes.

56. Au Soudan, le Représentant n'a pas cessé de dialoguer étroitement avec le Gouvernement, le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan, le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire et la mission dans le pays, ainsi qu'avec des acteurs internationaux intéressés, au sujet de la paix attendue et des perspectives en matière de retour, de relèvement, de réintégration et de reconstruction. En outre, il a appuyé activement, aux côtés de plusieurs organisations non gouvernementales locales, des initiatives communautaires de paix et de retour dans la région d'Abyei. Le Projet a collaboré activement avec des organisations non gouvernementales en Colombie et au Pérou à la diffusion du *Guide d'application des Principes directeurs* et à l'organisation de réunions consacrées aux déplacements internes.

57. Le Représentant a aussi repéré des institutions nationales pour les droits de l'homme qui ont un potentiel énorme à apporter à l'avancement d'une meilleure action nationale face aux déplacements internes, en particulier dans le domaine de la protection. Le Projet collabore actuellement avec le Forum des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour la région de l'Asie et du Pacifique à un programme de renforcement des capacités, d'une année, qui s'adresse à des commissions pour les droits de l'homme dans les pays d'Asie touchés par le problème des déplacements internes.

VI. RECHERCHE ORIENTÉE VERS L'ACTION

58. Les axes d'intervention fixés par le Représentant selon son mandat sont issus de travaux de recherche sur les causes et les conséquences des déplacements internes, les besoins particuliers des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les cadres d'action conceptuels, normatifs et institutionnels, certaines situations particulières et l'action face à ces situations, ainsi que sur des questions thématiques particulières. Comme l'a demandé la Commission, le Représentant a entrepris dès le départ une étude complète des causes et des conséquences des déplacements internes. À la demande du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Représentant et Roberta Cohen ont établi conjointement, en s'appuyant sur l'étude initiale, une étude plus poussée de la crise mondiale, qui a été publiée en deux volumes (*Masses in Flight* et *The Forsaken People*), lesquels sont devenus les principaux ouvrages de référence en la matière.

59. La crise mondiale des déplacements internes étant à présent bien documentée et mieux comprise⁸, les recherches effectuées par le Représentant selon son mandat sont maintenant plus ciblées et axées sur des problèmes particuliers auxquels se heurtent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et qui empêchent une action efficace pour améliorer le sort de ces personnes. Ces recherches ont pour but, non seulement d'informer les décideurs, mais encore d'influer sur l'élaboration de politiques plus efficaces, aussi remplissent-elles à cet égard une fonction importante de plaidoyer. Plusieurs études spécifiques ont été présentées officiellement au Comité permanent interorganisations ainsi qu'à d'autres organismes et ont induit des réorientations des politiques (par exemple, *The Consolidated Appeals and IDPs, Internally Displaced Persons and Elections: The OSCE Region*). À son tour, l'Organisation des

Nations Unies a demandé au Représentant et au Projet de faire des recherches sur des questions particulières et de lui donner des orientations en matière d'action.

60. Figurent actuellement parmi les sujets de recherche le rôle des forces de maintien de la paix dans la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, la préparation d'une compilation en deux volumes des programmes de cours universitaires et de manuels de formation dans le domaine des déplacements internes, de nouvelles recherches sur la participation politique des personnes déplacées dans la région de l'OSCE, ainsi que l'élaboration de critères à appliquer pour déterminer quand cessent les déplacements. Les recherches porteront également sur un régime complet de protection des déplacés et des réfugiés, les leçons tirées des problèmes de droit foncier des personnes déplacées dans les situations postérieures à un conflit, et une analyse de la responsabilité nationale à l'égard des personnes déplacées, centrée sur les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Le rôle, la fiabilité et la responsabilité des acteurs autres que les États vis-à-vis des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront également examinés, et des recherches seront faites sur les difficultés particulières auxquelles se heurtent les femmes et les enfants déplacés. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le Projet continuera la publication de *Protection Survey*, en collaboration avec le Groupe des déplacements internes du Bureau de coordination des affaires humanitaires.

VII. RÉFLEXIONS ET CONCLUSIONS

61. En évaluant sous l'angle du mandat donné au Représentant l'action de la communauté internationale face à la crise mondiale des déplacements internes, il y a lieu de noter que nous vivons dans un monde où le principe de la souveraineté nationale reste la pierre angulaire des relations internationales, même si son application s'est sensiblement modifiée au fil du temps. Les États ont contracté, en vertu des instruments internationaux de droit humanitaire et des droits de l'homme, des obligations juridiquement contraignantes qui les engagent à fournir protection et assistance aux populations à l'intérieur de leurs frontières qui en ont besoin et qui, pour la plupart, dépendent des autorités nationales pour leur sécurité et leur bien-être général. Il arrive que les États, dans l'exercice de leur souveraineté, réduisent considérablement, voire bloquent entièrement, l'accès de la communauté internationale à ces personnes. La diplomatie et la persuasion peuvent aider à lever certains obstacles à l'accès, mais il se peut aussi qu'une action plus résolue s'impose dans des circonstances extrêmes.

62. Afin de combattre les effets néfastes d'une conception étroite de l'exercice de la souveraineté, les partisans de la diplomatie agissante pourraient fonder le dialogue sur une interprétation constructive de la notion de souveraineté: celle-ci ne constitue pas nécessairement un obstacle à la participation et la coopération internationales, dès lors que l'on conçoit qu'il entre dans la *responsabilité* de l'État de solliciter, ou à tout le moins de faciliter, une aide internationale pour seconder les efforts entrepris par l'État à l'échelon national afin d'assurer à ses citoyens protection et assistance lorsque le manque ou l'insuffisance de ressources et de capacités opérationnelles le requièrent. La notion de responsabilité suppose qu'il faudra rendre des comptes: lorsque les besoins de populations importantes sur lesquelles s'exerce la souveraineté de l'État ne sont pas satisfaits et qu'un grand nombre de personnes sont dans un dénuement extrême et risquent de mourir, on ne peut pas attendre de la communauté internationale, elle-même tenue par des principes d'ordre humanitaire et en matière de droits de l'homme, qu'elle assistera à la tragédie sans

rien entreprendre. La meilleure garantie de la souveraineté des États consiste donc à veiller à ce qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités, au besoin avec une coopération internationale.

63. C'est là le pari que doivent relever les États qui se trouvent face à une situation critique de déplacements internes qui, par définition, relèvent de la souveraineté nationale. La question épineuse est de savoir comment la communauté internationale peut consolider, renforcer et rendre plus efficace l'application du principe de la souveraineté conçue comme une source de responsabilité, à partir de la répartition nationale, régionale et internationale de la responsabilité.

64. Il se pourrait que les pays où existent des divisions entre groupes ayant des identités différentes, fondées sur la race, l'appartenance ethnique, la religion, la langue ou la culture, se heurtent à des difficultés particulières pour garantir la protection et le bien-être général des citoyens et d'autres personnes placées sous la juridiction de l'État. Dans la plupart des cas, ceux qui s'en ressentent le plus sont les groupes minoritaires ou marginalisés à la périphérie du groupe majoritaire; il y a souvent des situations de conflit dans lesquelles les membres des groupes minoritaires font figure d'ennemis et sont au mieux négligés ou, au pire, persécutés. En pareilles circonstances, la citoyenneté n'a qu'une valeur symbolique, car elle est alors dissociée de la jouissance des droits dont est normalement titulaire tout citoyen. La marginalisation devient en conséquence une espèce d'apatridie.

65. Le déplacement interne n'est pas seulement un sujet de préoccupation du point de vue des droits de l'homme. C'est aussi un problème humanitaire, politique et de développement. Les organismes des Nations Unies ont, avec les gouvernements, un rôle clef à jouer. Tandis que le Coordonnateur des secours d'urgence est censé faire en sorte qu'ils se complètent tous les uns les autres, suivant l'approche fondée sur la collaboration et selon leurs avantages relatifs, la véritable gageure consiste à obtenir la coopération des chefs des organismes opérationnels, très jaloux de leurs domaines de compétence et de leur autonomie respectifs. Il faudra que le Secrétaire général prenne les choses en main et exerce son autorité morale afin de renforcer l'approche fondée sur la collaboration. Il faudra aussi que le Conseil de sécurité fasse appliquer plus efficacement le principe de la souveraineté en tant que source de responsabilité, au-delà des intérêts nationaux ou des préoccupations particulières de ses membres, et surtout des cinq membres permanents. Toutefois, il importe de noter que des progrès sont faits à cet égard. Par le programme de protection des civils dans les conflits armés, le Conseil s'est, au cours de ces dernières années, attaqué à l'absence de protection efficace des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il a reconnu que des situations de déplacement interne peuvent constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales et a demandé expressément que les situations où des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont menacées de harcèlement, ou sont en danger, soient portées à son attention.

66. Le Représentant estime que la notion normative de souveraineté en tant que source de responsabilité, sans être nouvelle du point de vue de la jurisprudence internationale, est un outil puissant qui tend réellement à s'imposer dans le nouvel ordre international. Il faudra néanmoins l'explicitier, la préciser et lui donner plus de vigueur afin qu'elle puisse être appliquée efficacement. Il reste à savoir comment s'y prendre, ce qui ne sera pas chose

facile. Pour les personnes déplacées, cette notion normative pourrait fort bien servir de pont entre les dispositions prises aux niveaux national, régional et international face à cette crise mondiale et fonder en conséquence un système efficace et complet de protection de ces personnes.

67. Il importe de mesurer tout le chemin parcouru par la communauté internationale dans son action face à la crise mondiale des déplacements internes: refusant au départ d'aborder la question, qu'elle jugeait trop délicate eu égard à la souveraineté nationale, elle en est arrivée à mettre sur pied une action normative et institutionnelle, à prendre position d'une manière constructive sur les principes et stratégies de protection et d'assistance en faveur des personnes déplacées et entend à présent relever le défi qui consiste à élargir la portée de ces acquis et à les rendre plus efficaces.

68. Diverses études et évaluations effectuées au cours de l'année 2003 ont clairement repéré les lacunes et les domaines où une action plus concertée s'impose. Un consensus naissant au sein de la communauté internationale indique que les États sont prêts à redoubler d'efforts pour faire de l'approche fondée sur la collaboration une réalité et à assurer aux personnes déplacées, quel que soit le pays où elles se trouvent, une meilleure protection et une meilleure assistance. Cela requerra un engagement ferme de toutes les parties. L'Organisation des Nations Unies devra apporter la preuve de son aptitude à améliorer l'action opérationnelle, mais dépendra pour cela d'un soutien financier suffisant de la part des pays donateurs ainsi que de l'appui politique de tous les États. Parallèlement, il importe de garder à l'esprit les faiblesses institutionnelles et d'être prêt à y porter remède et à réévaluer les méthodes suivies actuellement si elles se révèlent être inefficaces.

Notes

¹ Norwegian Refugee Council Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, available at www.idproject.org.

² “IDPs in Uganda – a forgotten crisis”, *Forced Migration Review*, Issue No. 19, January 2004, and “In the vacuum of sovereignty: the international challenge of internal displacement”, *Forced Migration Review*, Issue No. 17, May 2003.

³ According to the terms of reference, the role of the IDP Unit is, inter alia, to “advise and support the ERC in focusing on and coordinating an effective response to the needs of the internally displaced... the Unit will provide a nucleus of expertise on IDP issues that will act as a catalyst in guiding the response to IDP crises by supporting the field activities of the IASC members and OCHA, in the context of an inter-agency collaborative approach. It will also support the mainstreaming of IDP issues into the work of IASC partners and OCHA branches.” See <http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPUnitTORFinal.pdf>.

⁴ Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), “The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus”, *Studies in Transnational Legal Policy* No. 34, The American Society of International Law, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, the Georgian Young Lawyers’ Association and OSCE/ODIHR, 2003.

⁵ See OSCE/ODIHR, *Human Dimension Implementation Meeting, 6-17 October 2003. Consolidated Summary*. OSCE Doc: ODHIR.GAL/73/03/Rev.1 (31 October 2003), pp. 26-27.

⁶ Internal Displacement in Colombia: Summary Report of the Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement, Bogota, 27-29 May 1999, available at http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527_colombia.htm.

⁷ See above note 4.

⁸ *Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement*, Gimena Sanchez Garzoli, Research Analyst, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, December 2001.
