

LES ENJEUX NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES A L'INTÉRIEUR DE LEUR PAYS

PAR

Jack MANGALA MUNUMA (*)

DOCTEUR EN DROIT
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,
DIPLOMÉ EN SCIENCE POLITIQUE
ET RELATIONS INTERNATIONALES

INTRODUCTION

Longtemps enseveli sous la chape de la souveraineté nationale, le problème du déplacement interne est aujourd'hui sorti de l'ombre. Il est devenu un sujet de préoccupation majeure à l'échelle mondiale. L'intérêt de la communauté internationale à l'égard de cette question tient autant à une augmentation de son ampleur et de sa portée géographique qu'à une prise de conscience nouvelle de sa dimension humanitaire et de son importance stratégique. Sur le plan quantitatif, la population mondiale des déplacés à l'intérieur de leur pays est de l'ordre de 20 à 25 millions de personnes, contre 13 millions pour les réfugiés (1). Sur le plan qualitatif, l'on ne peut s'empêcher de rapprocher les deux situations. Faire remarquer, non seulement que les mouvements de réfugiés et le déplacement à l'intérieur des frontières ont souvent les mêmes causes, mais encore qu'ils entraînent des épreuves comparables pour les groupes et les personnes touchés, relève désormais du lieu commun. Reste que les réfugiés bénéficient d'un régime de protection internationalement garanti, alors que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays demeurent théoriquement sous la responsabilité première de leur gouvernement, mais souvent sans aucune protection effective, et discriminées par rapport aux réfugiés (2). Comme l'a remarqué l'an-

(*) L'auteur poursuit actuellement une recherche postdoctorale OTAN sur la dynamique entre la question du déplacement forcé de population et le concept de sécurité stratégique.

(1) Pour un examen détaillé de la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays par continent et les données statistiques, voy. HAMPTON J. (Ed.), *Internal Displaced People. A Global Survey*, London, Earthscan, 1998.

(2) Ainsi, au Burundi, en 1994-1995, des ressources internationales considérablement plus importantes ont été allouées aux programmes destinés aux réfugiés rwandais, qu'à ceux dont bénéficiaient les citoyens burundais déplacés à l'intérieur, alors que ces derniers représentaient

ancien Secrétaire général de l'O.N.U., Boutros Boutros-Ghali, « il est inadmissible que ceux qui ont pu passer la frontière bénéficient des règles du droit international, alors que, parfois à quelques centaines de mètres de là, ceux qui n'ont pu quitter leur pays restent sans protection » (3).

Au sein des Nations-Unies, la désignation depuis 1992 d'un Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays aura contribué, de façon décisive, à l'avancée de la réflexion et à la prise de conscience internationale de ce problème (4). La présente étude examine les questions essentielles qui nourrissent cette réflexion et les principaux enjeux qui la soutiennent, au départ de trois problématiques : la définition (I), la couverture normative (II) et les responsabilités institutionnelles (III)

I. — DÉFINITION

Bien que la notion de « personnes déplacées à l'intérieur » soit désormais largement utilisée, il n'en existe toujours pas de définition juridique et officielle, même si cette lacune commence à être comblée (5). La problématique de la définition d'un concept de « personnes déplacées à l'intérieur » suscite d'importantes controverses qui portent notamment sur l'existence même d'un tel concept, les risques d'une définition, ainsi que l'opportunité d'institutionnaliser cette notion en droit international.

Au départ, la définition de travail retenue par le Secrétaire général de l'O.N.U., et reprise par son Représentant chargé des personnes déplacées dans leur propre pays considérait ces dernières comme

« des personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement, de manière imprévue et en grand nombre, par suite d'un conflit, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes

pourtant près de 10 % de la population. H.C.R., *Les réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, Paris, La découverte, 1997, p. 113. Sur les discriminations entre réfugiés et déplacés internes, voy. STAVROPOULOU M., « Des victimes oubliées », *Refugiés*, I-1996, p. 25.

(3) Communiqué de presse de l'O.N.U., SG/SM/5866, 16 janvier 1996.

(4) M. Francis Deng, juriste et diplomate soudanais — un des pays africains les plus affectés par le déplacement interne — occupe la fonction de Représentant du Secrétaire général depuis 1992. Pour une bibliographie complète des rapports du Représentant du Secrétaire général et de la doctrine sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, voy. HAMPTON J. (Ed.), *op. cit.*, pp. 216-225.

(5) L'absence de définition acceptée par tous a notamment des conséquences sur la collecte des données statistiques qui divergent considérablement d'une source à l'autre. Voy. SCHMEIDL S., « Comparative trends in forced displacement : IDPS and refugees, 1964-96 », in HAMPTON J. (Ed.), *op. cit.*, pp. 25-26. A titre d'exemple, O.U.A. évalue à 20 millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Afrique, alors que le Représentant du Secrétaire général avance le chiffre de 10 millions. Evoquant cette différence, ce dernier se demande si le chiffre donné par l'O.U.A. vise à souligner la gravité de la situation, à accroître la sympathie du monde extérieur, ou reflète simplement un manque de précision. Interview, *Refugiés*, n° 117, 1999.

naturelles ou causées par l'homme et qui se trouvent sur le territoire de leur pays » (6).

Cette première définition de travail n'aura recueilli que peu d'adhésions. A juste titre, elle fut considérée comme inutilement et inopportunément restrictive sur la base de ses critères quantitatifs et temporels. Les notions telles que « soudainement », « de manière imprévue » et « en grand nombre » peuvent donner lieu à une évaluation subjective permettant d'exclure certaines personnes ou groupes de personnes, notamment celles qui se déplacent seules, en petit nombre ou encore dans des circonstances qui seraient jugées « prévisibles » (7). En outre, en ne prenant en compte que « les personnes qui ont été forcées de fuir », cette définition laissait de côté les personnes forcées de quitter leurs foyers par suite par exemple des mesures d'expulsion ou de réinstallation forcée, même s'il n'est pas toujours facile de distinguer clairement les déplacements de population spontanés de ceux qui sont organisés (8).

Après de nombreuses années de travail, *Les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* soumis par le Représentant du Secrétaire général à la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. en 1998 donnent une définition réaménagée qui se lit :

« Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat » (9).

Cette nouvelle définition est la plus large en usage au plan international et régional. Elle apparaît comme une amélioration de la définition de tra-

(6) Voy. « Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays », *Doc. Nations Unies E/CN.4/1992/23*, 14 février 1992, § 17; « Etude complète établie en application de la Résolution 1992/73 de la Commission des droits de l'homme par M. Francis Deng, Représentant du Secrétaire général chargé des questions relatives aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays », *Doc. Nations Unies E/CN.4/1993/35*, 21 janvier 1993, § 34.

(7) Ainsi, en Irak, les déplacements de populations kurdes intervenus au début des années 1990 n'avaient rien de soudain ou d'imprévu. En application de ces critères, les populations concernées tomberaient en dehors de la définition proposée. GOODWIN-GILL G.S., *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 265 (note 100) suggère de retirer les mots « en grand nombre », et de remplacer l'expression « qui se trouvent sur le territoire de leur pays » par « qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat ».

(8) Par exemple, dans la vallée du Rift au Kenya, plus de 250.000 *Kikuyus* et *Luos* auraient été déplacées à la fin de l'année fin 1993, en apparence à la suite de différends fonciers avec les Kalenyins et les Masais. De nombreux observateurs pensent toutefois que les affrontements intercommunautaires ont en fait été motivés par des considérations d'ordre politique et visaient à modifier la géographie électorale de la région. Voy. CARVER R., « Kenya : aftermath of the elections », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 13, n° 1, 1994.

(9) *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, *Doc. Nations Unies E/CN.4/1998/53/Add. 2.*, Introduction 2).

vail de 1992. Elle contient les deux principaux éléments du déplacement interne : le mouvement forcé ou involontaire et le fait de rester à l'intérieur des frontières nationales (10). Si elle inclut les causes majeures de déplacement, l'utilisation de l'adverbe « notamment » indique que la définition proposée se prête aisément à une interprétation téléologique.

La définition vise, pour une large part, ceux qui, s'ils avaient franchi la frontière, auraient été reconnus comme réfugiés au sens de la Convention de l'O.U.A. et de la Déclaration de Carthagène; mais aussi, dans une moindre mesure, au sens de la Convention de Genève. Pour rappel, la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 définit le réfugié en fonction de la crainte de persécution liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou à l'opinion politique (article premier). En complément à l'instrument universel, les textes régionaux objectivent les causes de la fuite en y incluant les éléments ci-après : l'agression, l'occupation extérieure, la domination étrangère, les événements troublant gravement l'ordre public, la violence généralisée, la violation massive des droits de l'homme. Mais la définition proposée par *les principes directeurs* inclut également des personnes qui n'auraient certainement pas été reconnues comme réfugiées au sens des instruments internationaux précités, en l'espèce celles qui se déplacent pour cause de « catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ». Pour Roberta Cohen, ce dernier élément invite à prêter attention aux discriminations et violations des droits fondamentaux des populations affectées par ces types de catastrophes. Si tous les déplacements liés aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme (accidents chimiques, nucléaires) n'appellent pas protection, il n'en est pas de même des cas où l'organisation des secours ou les mesures prises par le gouvernement discriminent certaines populations ou violent les droits fondamentaux des personnes en cause (11).

Si la définition proposée par *les principes directeurs* a reçu un large accueil, elle est loin de faire l'unanimité (12). Les critiques portent essentiel-

(10) COHEN R., « Recent trends in protection and assistance for internally displaced people », in HAMPTON J. (Ed.), *op. cit.*, p. 4.

(11) Tel fut le cas au milieu des années quatre-vingt 1990, lorsque le gouvernement éthiopien a contraint des milliers de personnes à quitter les hauts plateaux du Nord pour le Sud-ouest du pays, en ayant recours tantôt à la coercition tantôt à l'incitation. Officiellement mis sur pied pour déplacer des personnes d'une région en proie à des problèmes chroniques de sécheresse, de famine et de dégradation du sol, ce programme de réinstallation forcée a également permis de vider de sa population une région habitée par les partisans du Front de Libération du peuple Tigray, un mouvement d'opposition armée. Voy. H.C.R., *Les réfugiés dans le monde, op. cit.*, p. 102; COHEN R., *op. cit.*, p. 5.

(12) Dans sa Résolution 1998/50, la Commission des droits de l'homme a pris acte *des principes directeurs* présentés par le Représentant du Secrétaire général, de son intention d'en assurer l'application et de la décision du Comité permanent interorganisations de les adopter. La définition contenue dans les *principes directeurs* est aujourd'hui appliquée par les institutions les plus en vue dans la recherche sur le déplacement interne, telle que la Brookings Institution ou le Norwegian Refugee Council. Pour une analyse détaillée de la session de la Commission des droits de l'homme consacrée à l'examen des *principes directeurs*, BAGSHAW S., « Internally Displaced per-

lement sur l'inclusion de l'élément « catastrophes naturelles ou causées par l'homme », qui élargit considérablement le champ d'application personnelle. A l'inverse, la définition opérationnelle des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays appliquée par le H.C.R. ne couvre que les personnes qui, si elles avaient franchi une frontière internationale, auraient été reconnues comme réfugiées. Il s'agit des personnes qui ont été déplacées « by persecution, situation of general violence, conflict or massive violations of human rights » (13). Ce qui « exclut de manière générale les situations dans lesquelles le déplacement forcé est provoqué par des catastrophes écologiques, des projets de développement ou des programmes d'infrastructure » (14). Le H.C.R. insiste particulièrement sur la similarité entre réfugiés et personnes déplacées en termes de causes et conséquences de leur déplacement, et de leur besoin humanitaire.

Il n'est pas certain que l'on parvienne demain à une définition universellement admise du concept de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Le problème est extrêmement complexe. L'important est que l'on ait avancé dans ce débat et que des critères d'identification aient été progressivement mis à jour. Que l'on adopte la conception large ou restreinte de la notion de personnes déplacées à l'intérieur, trois éléments paraissent déterminant pour distinguer ce phénomène d'autres formes de déplacement interne : premièrement, la contrainte qui force au déplacement ; deuxièmement, les violations des droits de l'homme qui marquent le processus de déplacement ; troisièmement, l'absence de protection du gouvernement (15).

Ces trois éléments peuvent permettre, sans s'enfermer dans une définition dogmatique, d'identifier les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ayant besoin de protection. Encore faudrait-il s'entendre sur les normes de protection.

II. — COUVERTURE NORMATIVE

Au plan normatif, la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est au centre d'un débat portant sur le point de savoir si les instruments juridiques internationaux en vigueur leur assurent ou non une couverture suffisante, s'il y a lieu d'adopter de nouveaux textes ou simple-

sons at the Fifty-Four Session of the United Nations Commission on Human Rights, 16 March-24 April 1998 », *International Journal of Refugee Law*, 1998, pp. 548-556.

(13) U.N.H.C.R., *Internally Displaced Persons : The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Geneva, 6 march 2000, p. 4. Cette note d'information est actuellement au cœur des discussions entre le H.C.R. et d'autres organisations dans le but de renforcer la capacité de réponse aux besoins des personnes déplacées, notamment au niveau de l'aide et de la protection. Texte disponible sur le site du H.C.R. : <http://www.unhcr.ch>

(14) H.C.R., *Les réfugiés dans le monde*, *op. cit.*, p. 102 ; Voy. aussi H.C.R., Note sur les aspects de protection des activités du H.C.R. en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, *Doc. Nations Unies*, E/1994/SCP/CRP.2, 4 mai 1994.

(15) COHEN R., *op. cit.*, p. 5.

ment de mieux appliquer ceux qui existent déjà. Trois écoles de pensée dominant ce débat (16).

La première école estime que la meilleure approche de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays réside dans le développement et la diffusion des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, le C.I.C.R. est le représentant le plus influent de cette première école. Dans une étude consacrée à la question, l'organisation helvétique souligne que « les populations civiles que sont, en principe, les déplacés internes, sont protégées avant, pendant et après leur déplacement par toutes les règles protégeant les civils dans une situation de conflit armé » (17).

A la suite du C.I.C.R., certains auteurs insistent sur les risques liés à l'élaboration d'un instrument spécifique aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ils craignent qu'un tel instrument ne réduise le champ déjà couvert par le droit international humanitaire, le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés, entraînant un recul plutôt qu'une avancée de la protection. D'une part, des normes spécifiques aux personnes déplacées pourraient leur attribuer une position privilégiée par rapport à d'autres catégories de la population, par exemple les minorités. De l'autre, il serait peu judicieux de spécifier en faveur des déplacés internes, des garanties dont ils jouissent déjà en tant que citoyens d'un Etat. Dans cette perspective, le déclin de l'institution de l'asile et la dilution du principe de non-refoulement sont soulignés (18).

Plutôt qu'un instrument spécifique aux déplacés internes, le deuxième courant de pensée suggère une approche holistique de la question du déplacement forcé dans toute sa complexité et ses diverses manifestations. Il propose l'élaboration d'un instrument qui embrasserait tous les cas de déplacement, et plus particulièrement les situations d'urgence complexes qui voient cohabiter réfugiés, rapatriés, déplacés à l'intérieur et populations locales. Un tel instrument interdirait notamment toute forme de déplacement forcé, renouvellerait le droit des populations menacées à chercher asile à l'étranger, et consacrerait un corpus de principes de protection pour l'ensemble des populations déplacées, à l'extérieur comme à l'intérieur, en ce compris le droit de rentrer en toute sécurité dans leur lieu habituel de résidence (19). Un tel instrument nous paraît néanmoins difficilement concevable et applicable car s'il peut exister des similitudes entre différentes

(16) Voy. PLENDER R., « The legal basis of international jurisdiction to act with regard to the internally displaced », *International Journal of Refugee Law*, 1994, p. 345.

(17) « Le C.I.C.R. et les personnes déplacées internes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 812, 1995, p. 208.

(18) BARUTCISKI M., « Tensions between the refugee concept and the IDP debate », *Forced Migration Review*, décembre 1998, p. 14.

(19) En ce sens, PETRASEK D., « New Standards for the protection of Internally Displaced persons : A proposal for a comprehensive approach », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 14, n° 1 et 2, 1995, p. 285.

formes de déplacement forcé, il faut éviter toute manière d'assimilation qui ignore les différences fondamentales qui existent entre différentes victimes du déplacement forcé, et appellent une approche spécifique de la protection.

La dernière école considère que « sans préjudice de toutes les questions qu'il y a lieu de se poser, un instrument consacré aux déplacés internes aurait incontestablement le mérite de mettre en évidence (...) les souffrances occasionnées par les déplacements forcés » (20). Cet argument emporte notre adhésion. En effet, s'il importe de ne pas perdre de vue certains risques liés à l'élaboration d'un instrument spécifique aux personnes déplacées internes, reste que la visibilité que leur conférerait pareil instrument l'emporte largement sur les éventuels inconvénients d'une avancée normative sélective (21). C'est également la conclusion à laquelle est parvenue *La compilation et l'analyse des normes juridiques* établie par le Représentant du Secrétaire général chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, qui demeure à ce jour l'étude la plus exhaustive sur le sujet (22).

Après avoir passé en revue l'ensemble du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés, l'étude aboutit à la conclusion que si ces différents corps de droits couvrent de nombreux aspect intéressant les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, il subsiste néanmoins de vastes domaines dans lesquels la protection juridique qui leur est accordée n'est pas suffisante, soit parce qu'il n'existe pas de norme juridique qui s'applique expressément aux besoins propres aux personnes déplacées (23), soit encore parce qu'il existe une norme de portée générale mais pas de droit connexe couvrant spécifiquement les besoins particuliers de ces personnes (24).

Pour donner suite à cette étude, la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies avaient demandé au Représentant du Secrétaire général d'établir un cadre normatif approprié aux personnes déplacées, ce qui a conduit à l'élaboration des *principes directeurs* qui, tout

(20) Telle fut la conclusion des experts du groupe de travail consacré au développement du droit, à l'occasion du symposium organisé par le C.I.C.R. sur les déplacés internes. Voy. C.I.C.R., *Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*, Rapport du Symposium, Genève, 23-25 octobre 1995, p. 51.

(21) « Le problème des personnes déplacées, qui n'est au fond que l'autre versant du problème des réfugiés, en est aussi la face cachée. Il est temps, grand temps, qu'il soit projeté en pleine lumière », DURIEUX J.F., « Les personnes déplacées. La face cachée du problème des réfugiés », in *Refugiés*, I-1996, p. 7.

(22) Doc. Nations Unies E/CN.4/1996/52/Add. 2, 5 décembre 1995.

(23) Le Représentant du Secrétaire général identifie sept domaines dans cette première catégorie : les disparitions, la détention, l'identification, la documentation et l'enregistrement des personnes déplacées internes, la restitution des biens perdus, la réparation du préjudice et l'assistance humanitaire. Voy. DENG F., *Compilation et analyse des normes juridiques*, Doc. Nations Unies E/CN.4/1996/52/Add. 2, 5 décembre 1995, § 415.

(24) Dix-sept domaines sont identifiés dans ce cadre, parmi lesquels on retiendra : le recrutement forcé, la liberté de circulation, l'éducation, la participation à la vie politique, la religion, l'utilisation des boucliers humains. DENG F., *op. cit.*, § 415.

à la fois, réaffirment un vaste corpus de normes internationales déjà en place pour la protection des droits de la personne, cherchent à en préciser les points obscurs et à combler les lacunes (25).

En ce qui concerne la forme de l'instrument, le choix en faveur d'une déclaration de principe s'est finalement imposé comme la solution la plus acceptable par les États, d'autant plus que l'objectif premier de l'instrument envisagé vise surtout à donner de la « visibilité » à la problématique du déplacement interne en réunissant, dans un document unique, un ensemble de dispositions éparses, plutôt qu'à formuler de nouvelles normes qui iraient au-delà des obligations assumées actuellement par les États (26). Quand bien même ils soient dénués de toute force contraignante, *les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ont acquis une grande importance pratique et sont devenus un instrument incontournable dans la prise en charge du déplacement interne (27). L'analyse de leurs dispositions les plus pertinentes s'impose (28).

Au niveau de leur économie générale, les *principes directeurs* appréhendent le déplacement interne de façon dynamique. Ils entendent assurer aux personnes une protection contre le déplacement, au cours du déplacement, ainsi que pendant leur retour, leur réinstallation et leur réintégration. Différemment de la philosophie qui sous-tend les textes relatifs aux réfugiés, il s'agit ici d'une approche proactive et globale qui intègre, dans un même instrument, à la fois la prévention, la protection et les solutions. Il y a là assurément un enrichissement par rapport à l'approche traditionnelle de la question du déplacement forcé de population.

(25) Voy. Commission des droits de l'homme, Résolutions 1996/52 (1996) et 1997/39 (1997). Le texte des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* est reproduit, en anglais, in HAMPTON J. (Ed.), *op. cit.*, pp. 205-213. Une version française du texte est disponible sur le site du Centre des droits de l'homme des Nations Unies, <http://www.unhchr.ch>

(26) En ce sens, les experts du groupe de travail B lors du Symposium organisé par le C.I.C.R., *op. cit.*, p. 52. Au cours de ce Symposium le Représentant du Secrétaire général se disait favorable à « un instrument qui permettrait de consolider les règles, de concentrer l'attention, et qui remplirait par là une fonction pédagogique ». Il recommandait néanmoins « un processus modeste, prudent, mais progressif ». DENG F., « Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : les défis des années à venir », in C.I.C.R., *op. cit.*, p. 123. Sur la forme de l'instrument, la position du Représentant du Secrétaire général a évolué. A l'issue de sa première « compilation et analyse des normes juridiques » (*Doc. Nations Unies E/CN.4/1996/52/Add. 2*), il plaiderait pour un instrument juridique contraignant.

(27) Pour un examen de la position de nombreux États, organisations internationales et O.N.G. sur les *principes directeurs*, voy. BAGSHAW S., *op. cit.*, pp. 550-551. COHEN R., *op. cit.*, p. 3 estime que les *principes directeurs* « could contribute to the creation of a moral and political climate in which they might attain the force of customary law ». Le Représentant du Secrétaire général considère, pour sa part, que les *principes directeurs* « have been treated widely as binding customary law or binding instruments, partly because they are based on 'hard' law ». Interview, *Refugees*, n° 117, 1999. Il n'est pas certain que les États aient le même point de vue sur ce document dont le titre traduit bien la nature.

(28) KALIN W., « The guiding Principles on Internal Displacement — Introduction », *International Journal of Refugee Law*, 1998, pp. 557-562.

Les *principes directeurs* sont structurés en cinq titres portant respectivement sur les principes généraux, les principes relatifs à la protection contre le déplacement, les principes relatifs à la protection au cours du déplacement, les principes relatifs à l'aide humanitaire et les principes relatifs au retour, à la réinstallation et à la réintégration.

Au titre des principes généraux, il convient de relever la réaffirmation « de la responsabilité pénale des personnes en vertu du droit international, notamment en cas de génocide, de crime contre l'humanité et de crime de guerre » (29). Cette disposition se situe dans le cadre du renouvellement international de la responsabilité pénale individuelle qui connaît d'intéressants développements avec les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et pourrait acquérir plus d'effectivité avec la future Cour criminelle internationale. La responsabilité est perçue comme une importante composante de la prévention. A côté du principe de la responsabilité pénale individuelle, il est opportunément rappelé que « c'est aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qui relèvent de leur juridiction » (30). Il s'agit là de la traduction du concept de « souveraineté responsable », cher au Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées (31).

Une des craintes formulées par une partie de la doctrine portait sur le fait que l'action en faveur des déplacés internes ne se fasse au détriment de l'asile. Sur ce point, les *principes directeurs* affirment qu'ils « ne préjugent en rien du droit de demander l'asile et d'en bénéficier dans d'autres pays » (principe 2 (2)). Ce que vient confirmer le principe 15 qui reconnaît aux déplacés internes « a) le droit de chercher la sécurité dans une autre partie du pays; b) le droit de quitter leur pays; c) le droit de demander l'asile dans un autre pays » (32). Si des mesures de protection et d'assistance aux

(29) Principe 1 (2).

(30) Principe 3 (1).

(31) « Tout dialogue avec un gouvernement se fonde sur l'idée que le déplacement interne est avant tout une question intérieure, qui relève donc de la souveraineté de l'État concerné. Du point de vue normatif, cependant, qui dit souveraineté de l'État dit responsabilité d'assurer la sécurité et le bien-être des citoyens. Lorsqu'un État n'est pas en mesure d'assurer la protection et le bien-être de ses citoyens, il est censé faire appel à la Communauté internationale », DENG F., « Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : les défis des années à venir », *op. cit.*, p. 125.

(32) Le point a), « le droit de chercher la sécurité dans une autre partie du pays », mérite d'être suivi avec intérêt car il pourrait venir en appui au concept d'alternative de protection interne. Les États d'asile pourraient, à cet égard, appliquer une sorte de règle d'épuisement des voies de recours interne en considérant qu'avant d'exercer le droit de chercher asile à l'étranger, le déplacé interne devrait d'abord user de son droit de chercher la sécurité dans une autre partie du territoire. Sur l'encadrement juridique du concept d'alternative de protection interne en droit international, voy. les conclusions du colloque organisé sur ce thème en 1998 par le Programme en droit d'asile et des réfugiés de l'école de droit de l'Université de Michigan à Ann Arbor, publiées sous le titre « Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative ». Texte disponible, accompagné d'une version française traduite par l'auteur, sur le site : www.Refugeecasela-w.org.

déplacés internes sont importantes, il convient toutefois de préserver la spécificité de l'institution de l'asile dans l'architecture de protection des droits et libertés.

Le titre II portant principes relatifs à la protection contre le refoulement commence par rappeler que le respect des obligations internationales des Etats et de tous les membres de la communauté internationale représente le meilleur moyen de « prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes » (33). L'on a trop souvent tendance à oublier cette exigence de base, et il faut saluer le fait que le respect du droit ait été placé au cœur de la dimension préventive des déplacements internes. Pour asseoir cette prévention, il est stipulé que « chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel » (34).

Même s'il ne figure que dans une déclaration de principes, l'énoncé d'un droit à ne pas être arbitrairement déplacé contribue au développement du droit international. En effet, en l'état actuel des instruments internationaux, un droit à ne pas être arbitrairement déplacé n'existe que de façon implicite, par l'interprétation de certaines dispositions du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, notamment celles qui garantissent la liberté de mouvement ou encore le libre choix de la résidence. Vu l'ampleur que prend le phénomène de déplacement forcé de population, l'énoncé explicite d'un « droit à n'être pas déplacé » s'imposait, fût-ce pour attirer l'attention sur la violation des droits de l'homme que représente ce phénomène qui tend à se banaliser (35). En ce sens, les garanties procédurales énoncées au septième principe devraient permettre d'éviter tout déplacement arbitraire de population, même si une distinction est opérée entre la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe — où, de façon réaliste, seul un minimum de garanties peuvent être observées par les autorités — et les autres situations où des garanties plus larges devraient s'appliquer, par exemple en ce qui concerne les déplacements de suite de la réalisation des infrastructures de développement. En tout état de cause, « les Etats ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particulier » (36).

(33) Principe 5.

(34) Principe 6 (1).

(35) Voy. STAVROPOULOU M., « The right not to be displaced », *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 9, n° 3, 1994; GOODWIN-GILL G.S., « The right to leave, the right to return and the question of a right to remain », in GOOWLAND-DEBBAS V. (Ed.), *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, pp. 93-108; KÄLIN W., *op. cit.*, pp. 561-562.

(36) Principe 9. Les études psychosociales sur le déplacement forcé montrent que ce phénomène entraîne une déstructuration sociale qui laisse souvent de profonds traumatismes au sein

Dans l'ensemble, les principes relatifs à la protection contre le déplacement représentent un complément attendu aux instruments relatifs aux réfugiés. Leur respect scrupuleux devrait contribuer à prévenir non seulement les déplacements internes, mais aussi les déplacements externes qui nourrissent les flots de réfugiés.

Si, malgré tout, un déplacement a lieu, le titre III identifie les principes qui doivent être observés au cours du déplacement. Pour l'essentiel, ces principes restituent les droits fondamentaux garantis dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme et les dispositions des Conventions de Genève relatives à la protection de la population civile pendant les hostilités. Sur certains points néanmoins, les normes générales existant dans ces instruments sont adaptées à la situation particulière des déplacés internes afin d'en favoriser l'application. Tel est par exemple le cas du douzième principe qui renouvelle, dans un premier temps, la norme générale selon laquelle « tout individu a le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne »; tout en spécifiant, dans un deuxième temps, que « pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, il est interdit de les enfermer ou de les confiner dans un camp » (37).

Sur d'autres points, on note le développement progressif des principes généraux des droits de l'homme là où les instruments actuels présentent quelques insuffisances. Ainsi en est-il du quinzième principe qui reconnaît aux personnes déplacées à l'intérieur « le droit d'être protégées contre le retour ou la réinstallation forcés dans tout lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient en danger » (pt *d*). Si les instruments internationaux consacrent l'interdiction de retour vers les situations de dangers à travers le principe de non-refoulement, qui a une portée extérieure liée au franchissement des frontières, la dimension interne de cette interdiction attendait d'être mise en lumière (38).

Parmi les autres principes relatifs à la protection au cours du déplacement, une mention particulière doit être faite de la délivrance des documents d'identité et des actes de l'état civil (principe 20 (2)), ainsi que de la protection de la propriété privée (principe 21 (3)).

La protection des déplacés internes passe aussi par l'apport de l'aide humanitaire. Le titre IV a le mérite de condenser les principes essentiels qui président à cette activité, et que l'on retrouve éparpillés dans divers instruments. Les deux pôles de l'assistance humanitaire sont rappelés. D'une part, « c'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombe le devoir

de ces populations. COHEN R. and DENG F., *Masses in Flight : The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1998, pp. 102-106.

(37) La même logique se retrouve au principe 17 qui, partant du droit au respect de la vie familiale, énonce un certain nombre de droits connexes sur le regroupement familial et, la non-séparation des familles.

(38) Voy. KALIN W., *op. cit.*, p. 561; VINCENT M., « Protection and assistance to IDPS », *Forced Migration Review*, n° 4, avril 1999, p. 34.

et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux déplacés à l'intérieur de leur propre pays ». De l'autre, « les organisations humanitaires internationales et d'autres parties concernées ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Une telle proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne seront pas refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire » (39).

Il n'y a là rien d'original. Le rappel de ces principes garde néanmoins toute son importance.

Au chapitre des solutions, le titre V envisage le retour, la réinstallation et la réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Contrairement aux instruments relatifs aux réfugiés qui passent sous silence ou effleurent la responsabilité primordiale de l'Etat d'origine, les principes directeurs énoncent clairement que « c'est aux autorités compétentes qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices au retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ou de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet » (40).

Les autorités nationales se retrouvent ainsi placées en première ligne dans la recherche des solutions. Elles ont particulièrement le devoir d'aider les personnes « ... à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les possessions qu'elles avaient laissées ou dont elles avaient été dépossédées au moment de leur départ. Lorsque leur recouvrement n'est pas possible, les autorités compétentes accorderont à ces personnes une indemnité équitable ou une autre forme de dédommagement ou les aideront à les obtenir » (41).

Cette dernière question est d'importance capitale dans tout processus de retour, car le succès ou l'échec de la réintégration dépend, pour une large part, des réponses apportées au problème des biens laissés au moment du départ.

Parmi les solutions envisagées, le retour dans le lieu de résidence habituel demeure l'idéal, la réinstallation — un emprunt au droit des réfugiés — n'est envisagée qu'en second. Si les conventions internationales relatives aux réfugiés ne mentionnent guère le rôle de ces derniers dans la mise en œuvre des solutions qui les concernent pourtant au premier chef, les prin-

(39) Principe 25 (1) et (2). Ces principes rejoignent ceux dégagés par l'A.G.N.V.U. dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991 portant création du poste de coordonnateur des secours d'urgence.

(40) Principe 28 (1).

(41) Principe 29 (2).

cipes directeurs demandent que soit assurée « la pleine participation des populations déplacées à l'intérieur de leur pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration » (principe 28 (2)).

Aussi bien pour les réfugiés que pour les déplacés internes, toutes les études démontrent que l'association des « bénéficiaires » à la recherche des solutions à leur problème est de nature à en assurer le succès (42). Ce dernier dépend aussi, pour une large part, des responsabilités institutionnelles.

III. — RESPONSABILITÉS INSTITUTIONNELLES

Aucune organisation n'est spécifiquement investie de la mission de protection et d'aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ce « vide institutionnel » voit intervenir un large éventail d'acteurs internationaux dans le domaine du déplacement interne. Pour agir, ces organisations ont interprété avec souplesse leurs mandats respectifs, quand elles n'y ont pas été invitées par l'A.G.N.U. (43). Il en résulte des différences d'approche notables dans la réponse internationale à la question du déplacement interne, jugée « imprévisible et incohérente », et caractérisée par « un manque de coordination, par des retards excessifs et par une attention insuffisante accordée à la protection des personnes déplacées » (44). Un examen de l'approche opérationnelle du C.I.C.R. et du H.C.R., deux organisations très impliquées dans l'action en faveur des déplacés internes, permet d'illustrer cette situation.

Selon les Conventions de Genève, le C.I.C.R. a la responsabilité de protéger et d'assister les victimes de conflits armés internationaux comme internes, et cela non seulement dans des situations de guerre, mais également après. Partant de ce mandat, le C.I.C.R. a toujours été très actif dans le domaine des déplacés internes, adoptant, à l'égard de ces derniers, une approche générale fondée sur les besoins des populations concernées. Il ne les traite pas comme une catégorie à part, mais étend ses services à toutes les victimes d'un conflit, qu'elles aient ou non été déplacées (45). En ce sens, l'action du C.I.C.R. n'a pas pour point d'inflexion le déplacement mais le conflit armé; elle vise moins une personne déplacée que la victime d'un conflit armé, et recherche l'application des Conventions de Genève

(42) Voy. COHEN R. and DENG F., *op. cit.*, p. 97.

(43) Voy. par exemple, en ce qui concerne le H.C.R., la Résolution 48/116 du 20 décembre 1993; DENG F., « The international Protection of the Internally Displaced », *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, 1995, pp. 83-84.

(44) COHEN R. et CUENOD J., « L'action humanitaire — Protection et assistance aux déplacés internes. Qui fait quoi : la question des mandats », in C.I.C.R., *op. cit.*, p. 59; H.C.R., *op. cit.*, p. 116.

(45) Voy. LAVOYER J.-Ph., « Réfugiés et personnes déplacées. Droit international humanitaire et rôle du C.I.C.R. », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars-avril 1995, pp. 183-202.

plutôt qu'un régime de protection spécifique. Le C.I.C.R. ne concentre pas son attention sur des objectifs ultérieurs, tel qu'éviter un déplacement transfrontalier des populations victimes du conflit (46).

Si la plupart des situations de déplacement interne apparaissent dans un contexte de conflit armé, toutes n'y sont pas liées. Le C.I.C.R. peut donc être amené à laisser de côté les cas de déplacement interne qui ne s'inscrivent pas dans une logique de conflit armé.

Quant au H.C.R., il considérait au départ que la question des déplacés internes était hors de son mandat. Il s'y est par la suite engagé, au début des années 1970, avec prudence et mesure, situant ses activités en faveur des déplacés internes dans le contexte du rapatriement des réfugiés, lorsque les mouvements de retour et les programmes de réintégration concernaient autant les réfugiés rapatriés que les personnes déplacées, la situation étant telle qu'il n'eût été ni raisonnable ni réaliste de traiter les deux catégories de manière différente (47). Au début des années 1990, l'accent mis sur la prévention des mouvements transfrontaliers de population a quelque peu assoupli cette façon de procéder :

« Dans la mesure où les flux de réfugiés et le déplacement intérieur ont les mêmes causes, il n'y a guère de sens à ne traiter que des aspects transfrontaliers des mouvements forcés de population, soit en couvrant les besoins immédiats, soit en cherchant des solutions. Du point de vue du H.C.R., en tant qu'institution internationale responsable des réfugiés, il est de toute évidence préférable, si possible d'éviter aux populations de fuir leur pays et de devenir réfugiés afin de trouver la sécurité et d'obtenir une assistance humanitaire vitale de l'autre côté de la frontière (...) la prévention du déplacement intérieur, en supprimant les facteurs qui contraignent les gens à quitter leur foyer, éradiquera également la cause immédiate des flux de réfugiés » (48).

Le H.C.R. en est ainsi venu à considérer de plus en plus ses activités en faveur des déplacés internes comme une composante essentielle d'une stratégie globale de prévention et de recherche de solutions. Le lien entre déplacements internes et externes, tout autant que la nécessité de s'attaquer aux problèmes intérieurs pour résoudre, de manière satisfaisante, le problème

(46) Pour une brève mais claire doctrine du C.I.C.R. à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, voy. SANDOZ Y., *Déclaration du Comité international de la Croix-Rouge*, Sous-comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif du programme du H.C.R., 18 mai 1994.

(47) L'engagement du H.C.R. répondait à l'appel du Conseil économique et social (res. 1705(LIII), 27 juillet 1972) et de l'Assemblée générale des Nations Unies (res. 2958(XXVII), 12 dec. 1972) dans le contexte de la guerre civile au Soudan. Cet appel a légitimé l'action du H.C.R. dont l'article 9 du statut dispose : « le Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose ». cette façon de procéder, dite « toutes catégories confondues » marquera l'action du H.C.R. durant les années 1970-1980. Voy. McNAMARA D., « Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire : le point de vue du H.C.R. », in C.I.C.R., *op. cit.*, p. 67.

(48) Comité exécutif du programme du H.C.R./Sous-comité plénier sur la protection internationale, Aspects de protection des activités du H.C.R. en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, ED/SCP/87, 17 août 1994, § 3.

extérieur des réfugiés, apparaissent clairement à travers les activités déployées par le H.C.R. dans un certain nombre de pays : Mozambique, Somalie, Burundi, Sri Lanka, Géorgie (49).

Ce critère de « lien » se retrouve à la base des principes directeurs internes élaborés par le H.C.R. en 1993 pour encadrer son action en faveur des déplacés internes (50). Il a été confirmé par l'A.G.N.U. qui a appuyé les efforts entrepris par le H.C.R., lequel

« s'efforce de fournir une assistance et une protection humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qui se trouvent dans des circonstances particulières, exigeant que l'on fasse appel aux compétences spéciales du Haut Commissariat, surtout lorsque ces efforts peuvent contribuer à prévenir ou à résoudre des problèmes de réfugiés » (51).

Outre le critère du lien, la résolution 48/116, dont est extraite la citation ci-dessus, pose deux conditions obligatoires à l'intervention du H.C.R. : une requête spécifique du Secrétaire général ou d'un organe principal des Nations Unies et le consentement de l'Etat intéressé.

Il ressort de l'ensemble de ces textes que le mandat limité du H.C.R. en faveur des déplacés internes est à la fois conditionnel et, en principe discrétionnaire (52). L'action du H.C.R. demeure subordonnée à sa préoccupation première, les réfugiés. Il n'est guère surprenant que le H.C.R. n'ait bien souvent qu'une vision partielle de la réalité du phénomène de déplacement interne (53). Le H.C.R. a de la question du déplacement interne une approche « territoriale », « situationnelle », qui le conduit à mettre l'accent moins sur un groupe de personnes que sur une zone géographique donnée — le plus souvent il s'agit de la zone d'origine ou de rapatriement des réfugiés — au sein de laquelle le groupe bénéficiaire peut être composite. Si, dans une note du mois de mars 2000, le H.C.R. exprime sa volonté de s'impliquer davantage dans l'action en faveur des personnes déplacées internes, et affine ses critères d'intervention, tout en appelant à une plus grande coopération et coordination avec les autres agences dans le but d'aboutir à une meilleure compréhension du rôle respectif et des responsabilités de chacun, les axes essentiels de sa politique demeurent cependant inchangés (54).

L'action du H.C.R. en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est l'objet de nombreuses critiques. D'aucuns considèrent que les critères d'intervention fixés par le H.C.R. perpétuent en fait l'absence de pré-

(49) Voy. H.C.R., *op. cit.*, p. 120.

(50) U.N.H.C.R., *UNHCR's Role with Internally Displaced Persons*, IOM/33/93-FOM/33/93, 28 avril 1993. Pour un commentaire de ces principes, voy. DURIEUX J.-F., *op. cit.*, p. 5; McNAMARA D., *op. cit.*, p. 68.

(51) Résolution 48/116 du 20 décembre 1993, § 12. C'est nous qui soulignons.

(52) DURIEUX J.-F., *op. cit.*, p. 5; McNAMARA D., *op. cit.*, p. 69.

(53) Voy. SCHMEIDL S., « Comparative trends in forced displacement : IDPS and refugees, 1964-96 », in HAMPTON J. (Ed.), *op. cit.*, p. 25; McNAMARA D., *op. cit.*, p. 69.

(54) U.N.H.C.R., *Internally Displaced Persons : The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Geneva, 6 mars 2000.

visibilité qu'accuse la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, en ce sens qu'ils lui permettent de choisir librement les situations de déplacement interne dans lesquelles il souhaite s'investir (55). D'autres craignent que l'engagement du H.C.R. en faveur des déplacés internes ne contribue à l'affaiblissement de l'institution de l'asile car il pourrait être interprété comme un encouragement aux Etats voisins ou proches à fermer leurs frontières aux éventuels réfugiés (56). En dernier lieu, il a été avancé que dans les pays à forte population de réfugiés, l'action du H.C.R. en faveur des déplacés internes pourrait nuire à la protection des premiers en radicalisant l'attitude de l'Etat d'asile (57).

Dans l'ensemble, ces critiques paraissent excessives et procèdent d'une démarche biaisée qui prend argument sur certains manquements observés dans certaines situations dont le H.C.R. a eu certes à s'occuper, mais qui ne lui étaient pas imputables, pour rejeter en bloc son action. Cette dernière trouve amplement sa raison d'être car la protection des réfugiés et l'action en faveur des déplacés internes participent, au final, de la promotion des mêmes principes de respect des droits de l'homme. Reste que, les limites des deux approches opérationnelles examinées ci-dessus montrent qu'il y a intérêt à rechercher un mécanisme institutionnel adéquat (58).

Cette préoccupation s'est trouvée au cœur du mandat du Représentant du Secrétaire général chargé des personnes déplacées internes. Trois options majeures furent débattues : créer une nouvelle institution des Nations-Unies chargée exclusivement des déplacés internes, attribuer la responsabilité de ce problème à une institution existante, ou encore affiner la pratique actuelle en développant un mécanisme de coordination interorganisations.

La première option a vite été jugée « irréaliste » essentiellement pour cause d'absence de volonté politique et de disponibilité des ressources (59). La deuxième alternative a longtemps retenu l'intérêt. Parmi les organisations existantes, le H.C.R. est apparu comme la plus apte, au plan juridique et opérationnel, à prendre en charge le problème des déplacés internes. Cette option avait les faveurs du Représentant du Secrétaire général qui, à l'issue de son premier rapport, concluait qu'« il serait souhaitable que les Nations-Unies, soit confèrent un mandat exprès au H.C.R. soit établissent

(55) Voy. H.C.R., *op. cit.*, p. 118.

(56) BARUTCISKI M., « The Reinforcement of Non-Admission policies and the Subversion of the UNHCR : Displacement and Internal Assistance in bosnia Heregovinia (1992-94) », *International Journal of Refugee Law*, 1996, vol. 8, n^{os} 1/2. Ainsi, au plus fort du conflit au Kosovo, la Macédoine considérait qu'il n'y avait aucune raison d'autoriser les réfugiés à traverser une frontière pour se mettre à l'abri dans un autre pays parcequ'ils recevaient déjà de l'aide chez eux.

(57) H.C.R., *op. cit.*, p. 118.

(58) Sur la problématique institutionnelle, voy. COHEN R. and CUENOD J., *Improving Institutional Arrangements for Internally Displaced*, Washington D.C., The Brookings Institution/Refugee policy Group Project on Internal Displacement, 1995.

(59) BAGSHAW S., *op. cit.*, p. 553; COHEN R., *op. cit.*, p. 5.

un organe équivalent chargé de pourvoir plus spécifiquement aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays » (60).

Si le H.C.R. a accepté d'étendre progressivement son action aux déplacés internes, il n'a jamais endossé les propositions tendant à le voir assumer seul l'entière responsabilité de ces personnes, considérant, avec raison, que le problème du déplacement interne excède les capacités d'une seule organisation (61). Cette opinion semble l'avoir emporté et le Représentant du Secrétaire général lui-même a fini par s'y ranger.

La dernière option, soit le développement d'un mécanisme de coordination interorganisations, est considérée comme la plus réaliste et la plus efficace compte tenu de la complexité de la matière (62). Dans sa résolution 1998/50, la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. a ainsi appelé les grandes organisations humanitaires internationales « to enhance their collaboration by developing frameworks of co-operation to promote protection, assistance and development for internally displaced persons, among others, by appointing focal points within their organisations for these matters » (63).

Actuellement, cette coordination s'effectue dans le cadre du Comité permanent interorganisations, structure qui regroupe les grandes organisations humanitaires et de développement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations-Unies. Présidé par le coordonnateur des Nations-Unies pour les secours d'urgence, le comité permanent interorganisations s'est imposé comme un mécanisme clé dans l'action internationale en faveur des déplacés internes (64). Il a, à cet égard, développé une approche opération-

(60) DENG F., *Étude complète en application de la Résolution 192/73 de la Commission des droits de l'homme*, Doc. Nations Unies E/CN.4/1993/35, 21 janvier 1993, § 130. Cette conclusion rejoint la proposition faite par les Pays-Bas à l'A.G.N.U. en 1993 (Doc. Nations Unies A/AC.96/SR.482, § 31) d'assigner au H.C.R. la compétence générale en ce qui concerne les personnes déplacées internes. Tout récemment encore, M. Richard Holbrooke, ambassadeur des États Unis près les Nations Unies, a estimé que c'est au H.C.R. que devrait revenir la responsabilité du dossier « déplacés ». Voy. *Les déplacés internes et le H.C.R.*, document disponible sur le site de l'organisation : www.unhcr.ch. La réticence du H.C.R. face à toutes ces propositions tient, pour une large part, à la crainte de devoir assumer des responsabilités institutionnelles accrues sans allocation de ressources supplémentaires, ce qui ne ferait qu'aggraver une situation financière déjà précaire. Pour rappel, le H.C.R. prévoit, en 2000, un déficit d'au moins 150 millions de dollars pour un budget ordinaire de 965 millions. Le Secrétaire général de l'O.N.U. a lancé cette année un appel pressant aux bailleurs de fonds, en particulier aux États européens, dont la part des contributions à l'ensemble du budget H.C.R. est passée de 16,3 % en 1997 à 10 % en 2000. Voy. *Le Monde*, mardi 3 octobre 2000.

(61) Voy. U.N.H.C.R., *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced persons*, Geneva, 1994, § 25.

(62) BAGSHAW S., *op. cit.*, p. 553; H.C.R., *op. cit.*, p. 116; DENG F., *Rapport soumis en application de la Résolution 1995/57 de la Commission des droits de l'homme 1995/57 de la Commission des droits de l'homme*, Doc. Nations Unies E/CN.4/1996/52, 22 février 1996, § 16.

(63) § 11. La Résolution 1998/50 (Doc. Nations Unies. E/CN.4/1998/L.68) a été adoptée à la suite du débat sur les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

(64) Voy. BRANDRUP P., « Le groupe d'étude du Comité permanent interorganisations : Progrès vers une intervention cohérente », in C.I.C.R., *op. cit.*, p. 77.

nelle sous forme de « modèle de l'organisme chef de file », qui confie à une organisation la responsabilité de coordonner l'action humanitaire dans une situation d'urgence complexe comportant des activités en faveur des déplacés internes. L'organisme mère est désigné par le coordonnateur des secours d'urgence avec l'accord du comité permanent. Ce mode d'attribution de la responsabilité de coordination offre l'avantage de s'assurer de la collaboration de toutes les organisations impliquées dans une situation donnée (65). Il faut à cet égard saluer la récente décision du comité permanent interorganisations d'inviter le Représentant du Secrétaire général chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays à siéger en son sein comme membre permanent (66). La participation du Représentant du Secrétaire général à ce mécanisme apportera, à coup sûr, une vision plus large du problème de déplacement interne. Contrairement aux organisations humanitaires, dont la préoccupation première demeure opérationnelle, le rôle du Représentant du Secrétaire général « est essentiellement celui d'un catalyseur, d'un avocat qui s'emploie à sensibiliser la communauté internationale au sort des déplacés et à la nécessité, pour les gouvernements, les organisations internationales et les O.N.G., de trouver des solutions » (67).

CONSIDÉRATIONS FINALES

Bien qu'à l'intérieur des frontières nationales, les déplacés internes se retrouvent souvent dans un « vide de responsabilité », pris en tenaille entre gouvernements à l'autorité contestée et mouvements armés sans égard pour les principes humanitaires élémentaires. Les Etats souverains sont toutefois peu enclins à laisser la communauté internationale s'occuper de ce qu'ils considèrent avant tout comme une « affaire interne ». La réponse de la communauté internationale au problème du déplacement interne ne saurait ignorer cette contrainte. La question demeure complexe et sensible. Elle fait rejouer un classique des relations internationales, particulièrement dans leur dimension Nord-Sud, sur fond d'opposition entre l'impératif de protection des droits de l'homme, et les principes de souveraineté/ non-intervention (68). Il serait prématuré de tirer des conclusions définitives. La mobili-

(65) Pour une analyse de ce mécanisme de coordination, voy. COHEN R., *op. cit.*, pp. 6-7; H.C.R., *op. cit.*, p. 116; COHEN R. et CUENOD J., *op. cit.*, p. 60.

(66) Dans sa Résolution 1998/50, la Commission des droits de l'homme a reconnu le bien-fondé d'une telle décision. Avant, le Représentant du Secrétaire général en participait aux travaux du Comité permanent interorganisations que sur invitation ponctuelle. Voy. BAGSHAW S., *op. cit.*, p. 553.

(67) Interview de Francis Deng (Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays), in *Refugiés*, 1-1996, p. 15.

(68) « We do not deny that the UN has the right and the duty to help suffering humanity, but we remain extremely sensitive to any undermining of our sovereignty, not only because sovereignty is our last defense against the rules on an unequal world, but because we are not

sation internationale n'en est qu'à ses débuts. Il est heureux que le sort de ces millions de personnes soit devenu un sujet de préoccupation internationale, et que des progrès aient été accomplis dans la prise en charge de cet épineux problème. Comme le dit le Représentant du Secrétaire général de l'O.N.U. pour les personnes déplacées : « When we began, this question of IDPs was forbidden territory, sovereignty was absolute... » (69)

Au niveau de la définition même du concept de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, si des convergences importantes ont été réalisées, il demeure néanmoins certaines divergences liées aux différences d'approches opérationnelles des organisations humanitaires. Elles ne sont pas irréductibles.

Sur le plan de la couverture normative, l'adoption des *principes directeurs* représente un jalon important. Ce texte confère assurément une plus grande « visibilité » aux personnes déplacées internes. Dans une perspective générale de la problématique du déplacement forcé de population, des enrichissements mutuels paraissent possibles entre les normes de protection des réfugiés et les principes relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur pays. La protection internationale des réfugiés pourrait ainsi s'enrichir de principes relatifs à la protection contre le déplacement, qui tracent le cadre d'une politique proactive fondée sur le respect du droit. Les réfugiés pourraient également bénéficier des principes relatifs au retour et à la réintégration qui tendent à consolider la phase post-déplacement ; d'autant que, dans les zones de retour, ces différentes populations se retrouvent souvent mélangées. Quant aux personnes déplacées à l'intérieur, elles peuvent, moyennant certains aménagements, profiter de certains mécanismes de protection des réfugiés. Il faudrait en particulier veiller à maintenir des passerelles entre les deux situations, et surtout à préserver l'institution de l'asile.

Enfin, au plan institutionnel, les ramifications et la complexité du problème de déplacement interne ne plaident pas en faveur de la responsabilisation d'une institution unique, comme il en existe pour les réfugiés. Le mécanisme de coordination interorganisations s'avère une solution pratique dont l'efficacité est appelée à s'améliorer à l'épreuve des faits.

Par-delà ces questions normatives et institutionnelles, le problème des personnes déplacées à l'intérieur représente une invitation à assurer la restauration et le renforcement des capacités de protection nationale, qui passent notamment par un recentrage de la notion de responsabilité étatique, pendant naturel du principe de souveraineté.

taking part in the decision-making process of the Security Council », Déclaration du président algérien Abdelaziz Bouteflika devant l'Assemblée générale de l'O.N.U., septembre 1999. Citée in *Refugees*, n° 117, 1999, p. 2. Cette déclaration renouvelle les réserves exprimées à la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. en 1992 par un grand nombre de pays en développement sur la proposition de désignation d'un expert indépendant chargé d'étudier les questions des droits de l'homme relatives aux déplacés internes.

(69) Interview, *Refugees*, n° 117, 1999.