



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Document conceptuel

Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection 11-12 décembre 2013

Protéger les déplacés internes : Défis pérennes et idées nouvelles

Introduction

“*Protéger les déplacés internes : défis pérennes et idées nouvelles*” est le thème du sixième dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection qui se tiendra à Genève les 11 et 12 décembre 2013. Ce document conceptuel fournit une information générale initiale sur ce thème et brosse à grands traits l’esquisse du Dialogue de 2013.

Au fil des ans, les Dialogues du Haut Commissaire ont fait la preuve de leur valeur en tant que forums propices à des débats ouverts et animés sur les défis de protection nouveaux ou émergents, débarrassés du carcan du protocole officiel ou des pressions inhérentes à la négociation de conclusions. Le thème de cette année est particulièrement opportun pour toute une série de raisons. Le déplacement interne figure aujourd’hui en haut de l’agenda international. Les deux dernières décennies ont été le théâtre d’un changement de paradigme et, aujourd’hui, le déplacement interne n’est plus simplement considéré comme une question humanitaire mais plutôt comme une problématique centrale pour les droits de l’homme, la stabilisation et l’établissement de la paix. Les Etats ont commencé à mettre en place des cadres politiques et juridiques pour traiter du déplacement interne au niveau régional et national. Malgré ces développements importants, certaines lacunes d’exécution et de capacité perdurent et doivent être comblées. Des efforts sont encore nécessaires, par exemple pour renforcer la réponse d’urgence, relever les défis de protection pérennes et intensifier la recherche de solutions.

On espère que le Dialogue de 2013 :

- Sera à l’origine d’un aperçu complet des défis pérennes liés au déplacement interne ainsi que des réponses éventuelles à leur apporter
- Suscitera des initiatives pour mettre fin au déplacement tout en respectant les droits dans le cadre du développement durable
- Identifiera les possibilités et les moyens d’autonomiser les communautés et les structures locales et de favoriser leur résilience
- Engagera un large éventail de parties intéressées et nouera de nouveaux partenariats

Le déplacement interne de nos jours

Aujourd’hui, environ 45,2 millions de personnes sont déplacées de force dans le monde, dont 35,8 millions relèvent de la compétence du HCR – chiffre juste inférieur au record. Loin de décliner, le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR a doublé au cours de la décennie écoulée. Les déplacés internes représentent 50 pour cent des populations relevant de la compétence du HCR. L’année 2012 a vu le doublement du nombre des déplacés internes par rapport à 2011. Le nombre global de déplacés internes du fait d’un conflit armé, de la violence généralisée et des violations des

droits de l'homme a atteint le niveau terrifiant de 28,8 millions en 2012¹ et environ 32,4 millions de personnes dans 82 pays viennent de gonfler les rangs des déplacés internes du fait de catastrophes liées aux événements naturels.² Plus d'un tiers des déplacés internes du monde vivent sur le continent africain.

Dans de trop nombreux pays, le déplacement interne chronique de grande ampleur est devenu la norme. La majorité des déplacés internes vit auprès de familles ou de communautés hôtes ou se joignent aux populations déshéritées des villes, contrairement à l'hypothèse couramment avancée qui veut que les déplacés internes soient essentiellement hébergés dans des camps. Les régions où vivent les déplacés internes détiennent les indicateurs de développement les plus faibles et les niveaux de violence les plus élevés du monde. Leurs pays sont souvent fragiles, et les institutions étatiques ne disposent que d'une présence et d'une capacité limitées. Des problèmes tels que la primauté du droit, la justice transitoire, la réforme des secteurs sécuritaires, l'égalité de genre, la restauration des moyens d'existence, la soutenabilité environnementale, le logement, les biens fonciers – facteurs clés dans la plupart des situations de déplacement interne et particulièrement importants pour leur trouver une solution – constituent également des questions touchant au développement.

Outre les scénarios de catastrophes naturelles, le déplacement interne est souvent l'aboutissement de tensions inter-ethniques, religieuses ou politiques non résolues. Le déplacement interne n'est pas seulement la conséquence mais le terreau des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, allant du recrutement forcé d'enfants, de la torture, du viol, des assassinats, jusqu'aux évictions multiples ou successives et à la perte des droits de propriété.

L'année dernière a marqué le vingtième anniversaire d'un mandat des Nations Unies relatif à une procédure spéciale pour les déplacés internes et des efforts concomitants de la communauté internationale pour se doter de systèmes de protection pour ces populations. Cette année marque le quinzième anniversaire des Principes directeurs sur le déplacement interne (Principes directeurs).³ Les deux dernières décennies ont vu l'acceptation progressive par les Etats de la validité de ces normes internationales pour les déplacés internes et leur intégration dans les législations et les politiques nationales.

Outre la reconnaissance nationale croissante des Principes directeurs, des progrès ont été enregistrés au niveau régional, particulièrement en Afrique. Le protocole des Grands Lacs sur les déplacés internes⁴ de 2006, qui contraint les Etats membres à mettre en œuvre les Principes directeurs, est entré en vigueur en 2008. Par ailleurs, la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux déplacés internes (Convention de Kampala)⁵ est entrée en vigueur en décembre 2012. Dix-neuf pays africains ont ratifié la Convention de Kampala, qui prévoit des obligations spécifiques pour les Etats en matière de protection des déplacés internes, telles que l'adoption d'une législation nationale, et établit un système pour en superviser le respect. Ces ratifications ont souvent fait suite aux engagements pris par les Etats lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel de 2011.

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

² IDMC, *Global Estimates 2012: People displaced by disasters*. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/99E6ED11BB84BB27C1257B6A0035FDC4/\\$file/global-estimates-2012-may2013.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/99E6ED11BB84BB27C1257B6A0035FDC4/$file/global-estimates-2012-may2013.pdf)

³ E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998, <http://www.idpguidingprinciples.org/>

⁴ <http://www.brookings.edu/research/speeches/2007/09/27-africa-kalin>

⁵ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/0541BB5F1E5A133BC12576B900547976/\\$file/Convention\(En\).pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/0541BB5F1E5A133BC12576B900547976/$file/Convention(En).pdf)

A ce jour, au moins 25 pays et territoires ont adopté des législations ou des politiques en matière de déplacement interne et un certain nombre de pays ont entamé ce processus. Le HCR, en collaboration avec ses partenaires les plus proches, tels que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des personnes déplacées et le Centre de surveillance des déplacements internes du Conseil norvégien pour les réfugiés, fournit appui et assistance technique aux gouvernements concernant l'élaboration de la politique générale sur les déplacés internes en Afghanistan, en Géorgie, au Nigéria, aux Philippines et en Somalie, entre autres. En collaboration avec l'Union interparlementaire, il finalise le Manuel à l'intention des parlementaires sur le déplacement interne, qui constituera un instrument utile pour les législateurs dans le monde. Le HCR a également participé à l'élaboration du Manuel à l'intention des juristes et des décideurs⁶ en 2008, du Guide à l'intention du droit national et des décideurs politiques (qui sera publié en 2013), et d'autres principes directeurs importants liés aux déplacés internes.

Engagement du HCR auprès des déplacés internes

L'Etat reste toujours responsable au premier chef de la protection de ses nationaux ou résidents habituels. Les déplacés internes ne bénéficient pas d'un statut distinct en vertu du droit international (à l'image des réfugiés). Le rôle et les responsabilités du HCR concernant les déplacés internes ont évolué au cours des décennies écoulées.

L'engagement du HCR auprès des déplacés internes ne fait pas l'objet d'une convention, comme la Convention de 1951 relative aux réfugiés ou la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Il se fonde sur le large champ d'application du paragraphe 9 du Statut de l'Office du Haut Commissaire, qui reconnaît que le Haut Commissaire, outre son action en faveur des réfugiés, "s'acquiesce de toute fonction ... que pourra prescrire l'Assemblée générale, ... dans la limite des moyens dont il dispose."⁷

Assorti du paragraphe 3 du Statut⁸, il constitue la base sur laquelle les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale ont, soit autorisé le HCR à conduire une action en faveur des déplacés internes, soit exprimé leur adhésion à l'action déjà menée par le HCR en leur faveur. La première de ces résolutions remonte à 1972. L'Assemblée générale a reconnu certains paramètres concernant l'intervention du HCR auprès des déplacés internes⁹, et a, en outre, autorisé le Haut Commissariat à participer "sur l'invitation du Secrétaire général, aux efforts humanitaires de l'Organisation des Nations Unies pour lesquels le Haut Commissariat dispose de compétences et d'une expérience particulières"¹⁰. Le HCR a initialement publié des principes directeurs quant à la politique générale sur les déplacés internes en novembre 1993. Le HCR est reconnaissant aux Etats membres et au Secrétaire général de lui avoir confié un rôle de chef de file en matière de protection pour coordonner les efforts avec d'autres institutions et Etats en vue de répondre aux besoins des déplacés internes, compte tenu de la longue expérience opérationnelle du HCR avec d'autres situations de déplacement forcé.

L'action du HCR en faveur des déplacés internes s'insère dans le cadre de la réforme humanitaire entreprise par les Nations Unies en 2005. S'efforçant de garantir une réponse internationale efficace et prévisible, l'approche modulaire tient compte des atouts opérationnels et des complémentarités de chacune des organisations, ainsi que du contexte national et du consentement du gouvernement.

⁶ *Brookings Institution – University of Bern, Protecting Internally Displaced: A Manual for Law and Policymakers (2008)*
http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_internal_displacement_manual.pdf

⁷ Voir le Statut de l'Office du Haut Commissaire pour les réfugiés, chapitre II, paragraphe 9.
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>

⁸ Ibid., "Le Haut Commissaire se conforme aux directives d'ordre général qu'il recevra de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social."

⁹ Voir A/RES/48/116, paragraphe 2

¹⁰ Voir A/RES/2956 (XXVII), paragraphe 2

Thèmes généraux du Dialogue

Les Etats se sont montrés de plus en plus enclins à reconnaître leurs responsabilités en matière de protection, d'assistance et de recherche de solutions concernant les déplacés internes. Dans certains cas, cette reconnaissance s'est concrétisée par des moyens et une capacité accrue visant à assumer certaines responsabilités ainsi que la volonté de jouer un rôle central dans la réponse. Mais cela n'est pas toujours le cas. Dans certaines situations, les besoins des déplacés internes n'ont suscité qu'une faible réponse, et dans d'autres, l'accès humanitaire a même été sérieusement entravé. Dans les situations de conflit ouvert ou de transition vers la paix, la gestion du déplacement forcé peut devenir un enjeu important pour toutes les parties. Ces situations présentent donc des défis distincts pour la protection et les solutions, qui seront examinés lors du dialogue. Les participants seront également invités à réfléchir sur leur expérience des crises de déplacement interne et sur les défis spécifiques que ces crises continuent de lancer.

Si elles restent sans solution, les situations de déplacement interne peuvent faire le lit des conflits futurs. Les solutions aux situations de déplacement interne doivent donc faire partie intégrante des efforts visant à mettre fin au conflit, à établir la paix, à restaurer l'ordre public, à réduire la pauvreté et à favoriser le développement durable. Une solution est davantage un processus qu'un point final arbitraire. A cet égard, il est important de renforcer la résilience des déplacés internes et de la communauté hôte, particulièrement dans la mesure où les solutions les plus durables seront identifiées par les déplacés eux-mêmes. Reconnaître cette réalité, c'est promouvoir le retour précoce à la vie normale pour le plus grand nombre.

On examinera également le lien étroit entre les solutions durables pour les réfugiés et celles qui s'appliqueront aux déplacés internes. Les réfugiés qui rentrent chez eux s'installent souvent aux côtés des déplacés internes et d'autres ressortissants sur les mêmes lieux, fréquemment dans les zones urbaines, rendant plus complexe encore le défi de la durabilité du retour. La capacité d'absorption peut aisément être dépassée dans un pays sortant d'une guerre et de troubles civils.

Afin d'examiner les défis pérennes entourant la protection des déplacés internes et de susciter des idées nouvelles sur la façon de les relever, le dialogue se scindera en quatre discussions de groupe sur les thèmes suivants :

- Protéger les déplacés internes en situation d'urgence, notamment hors des camps et en milieu urbain
- Promouvoir les solutions durables : restaurer la paix et restituer leurs droits aux déplacés internes
- Promulguer des instruments et politiques juridiques pour protéger les déplacés internes : expériences et leçons
- Renforcer les partenariats et les capacités : comment pouvons-nous faire mieux tous ensemble ?

Tout au long du dialogue, les participants seront encouragés à échanger des exemples de bonne pratique dans la protection des déplacés internes victimes de multiples formes de discrimination et de vulnérabilité, comme les femmes chefs de famille et leurs enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées ainsi que les personnes déplacées appartenant à des minorités ethniques ou à des groupes indigènes.

Participation et modalités d'organisation

Le Haut Commissaire adressera une invitation à participer au Dialogue aux Etats membres des Nations Unies, aux partenaires intéressés du système des Nations Unies, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales, y compris les organisations confessionnelles, aux chercheurs, aux déplacés internes, aux experts sur le déplacement interne, aux représentants de la presse et d'autres parties concernées.

On espère que les Etats participants représenteront les ministères responsables des questions relatives au déplacement interne et pourraient également inclure des parlementaires, des membres du corps judiciaire ou d'autres services gouvernementaux ayant contribué à formuler la politique nationale sur les déplacés internes ou familiers avec les défis que ces populations posent au niveau national.

Le Dialogue de 2013 sera organisé comme ceux des années précédentes mais comportera deux innovations importantes : une quatrième discussion de groupe sera ajoutée pour permettre un débat plus approfondi et chaque discussion commencera par des présentations d'experts pour lancer le débat. Deux événements en marge permettront aux participants d'entendre des comptes rendus de première main sur la manière de traiter des questions et des défis spécifiques. Le HCR fournira une documentation de base pour guider et structurer les débats.

Comme lors des Dialogues antérieurs, celui-ci n'a pas pour but de parvenir à une conclusion négociée. Pour que les délibérations restent aussi franches, interactives et informelles que possible, elles auront lieu tantôt au sein de séances plénières tantôt au sein des discussions de groupe. Le Haut Commissaire présidera le Dialogue et prononcera sa clôture sous forme de « Résumé du Président », où il saisira les conclusions et recommandations saillantes, y compris la suite éventuelle à leur donner. Toute demande d'information concernant le dialogue de 2013 peut être adressée à : hqsecdpc@unhcr.org.
