Nations Unies A/58/393

Assemblée générale

Distr. générale
26 septembre 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session
Point 117 c) de l'ordre du jour
Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux

Opérations de protection et d'assistance en faveur des réfugiés*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport établi par son Représentant chargé d'étudier la question des personnes déplacées, M. Francis Deng, en application de la résolution 56/164 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2001 et de la résolution 2003/51 de la Commission des droits de l'homme en date du 23 avril 2003.

* La soumission du présent document a été retardée dans le souci d'y faire figurer une information aussi actualisée que possible.

03-53463 (F) 211003 231003

Rapport du Représentant du Secrétaire général chargé d'étudier la question des personnes déplacées

Résumé

L'année 2002 a marqué la dixième année du mandat du Représentant du Secrétaire général chargé d'étudier la question des personnes déplacées. Dans son rapport, le Représentant du Secrétaire général fait le bilan des progrès accomplis au cours de la décennie écoulée et des obstacles qui restent à surmonter. Il examine les résultats obtenus dans ses quatre domaines d'activité – ou les quatre grands « axes » – de son action, à savoir : l'élaboration d'un cadre normatif; la promotion d'arrangements institutionnels efficaces; la concertation avec les gouvernements dans le cadre des missions effectuées dans les pays; et la recherche dans des domaines émergents ou nouveaux. Enfin, il décrit à grands traits quelques-unes des difficultés auxquelles il faudra faire face.

Depuis le début du mandat du Représentant, en 1992, d'importants progrès ont été accomplis dans les domaines de la définition de normes, des arrangements institutionnels et des réponses opérationnelles aux besoins des personnes déplacées. S'agissant du volet normatif du mandat, des résultats importants ont été enregistrés grâce à l'élaboration des Principes directeurs concernant les personnes déplacées. Les Principes sont à présent largement acceptés et constituent un outil précieux pour la protection et l'assistance offertes aux personnes déplacées. La coopération est la démarche institutionnelle privilégiée, face à la crise mondiale des personnes déplacées. D'autre part, dans le cadre des missions qu'il a effectuées dans les pays, le Représentant a pu instaurer un dialogue constructif avec les gouvernements et d'autres parties prenantes pour le compte des réfugiés. En outre, un programme de recherche orientée vers l'action et concernant divers volets de la crise des déplacements a été mis en place avec l'aide du Projet sur les déplacements internes de la Brookings Institution et de la Johns Hopkins University School for Advanced International Studies (SAIS), ainsi que du nouveau Centre de la SAIS pour les études relatives aux déplacements internes.

En dépit de ces avancées, le Représentant conclut qu'il subsiste un écart important entre, d'une part, les normes établies, les structures institutionnelles et la performance opérationnelle et, d'autre part, les besoins toujours pressants des populations déplacées en matière de protection et d'assistance. À l'avenir, il s'agira sans doute de mieux préciser dans quelle mesure la communauté internationale a réussi à faire face à la crise mondiale des déplacements internes, les insuffisances de la protection et de l'assistance offertes aux personnes déplacées et les mesures à prendre pour y remédier. Il faudra donc non seulement poursuivre et améliorer les actions en cours mais aussi procéder à une évaluation approfondie du système et de son fonctionnement, afin d'identifier les aménagements susceptibles de relever le niveau d'intégration et d'efficacité de la protection et de l'assistance fournies aux personnes déplacées.

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction	1–3	4
II.	La décennie écoulée – faits nouveaux et activités s'inscrivant dans le cadre du mandat	4–65	5
	A. Mise au point et promotion d'un cadre normatif sur les déplacements internes	4–37	5
	B. Vers des arrangements institutionnels efficaces	38–53	15
	C. Missions dans les pays	54–58	20
	D. Domaines de recherche	59–64	21
III.	Les défis de l'avenir	65–67	22

I. Introduction

1. L'année 2002 a marqué la dixième année du mandat du Représentant du Secrétaire général chargé d'étudier la question des personnes déplacées. Elle a aussi marqué la douzième année de la décision du Secrétaire général d'assigner des responsabilités spécifiques, au sein du système des Nations Unies, dans le domaine de la coordination de l'assistance et de la protection offertes aux personnes déplacées. D'importants progrès ont été accomplis au cours de cette période. Par-dessus tout, on a observé, à l'échelle mondiale, une bien meilleure compréhension de la question et une plus grande acceptation de la nécessité d'apporter des solutions efficaces au problème des personnes déplacées. Dans une mesure grandissante, la souveraineté apparaît non pas comme un obstacle au traitement du problème des personnes déplacées mais plutôt comme une source effective de responsabilité pour les États, appelés à assurer à leurs populations assistance et protection. Un cadre normatif, constitué par les Principes directeurs concernant les déplacements internes, a été mis au point et est de plus en plus utilisé par les gouvernements, les organisations régionales et internationales, les organisations non gouvernementales, la société civile et les personnes déplacées elles-mêmes. Par ailleurs, des structures ont été mises en place au sein du système des Nations Unies en vue de renforcer la coordination et d'améliorer les réponses aux situations de déplacement interne. Dans des institutions universitaires et des centres de recherche, un peu partout dans le monde, les questions relatives aux déplacements retiennent l'attention des spécialistes, des enseignants et des intellectuels.

2. Cela étant, le nombre de personnes déplacées, actuellement estimé à 25 millions répartis dans quelque 50 pays, progresse de manière incontrôlée, et les besoins les plus pressants de ces populations, particulièrement en matière de protection, ne sont généralement pas couverts. Très souvent, il subsiste un écart important entre la volonté exprimée de réaliser les droits des personnes déplacées et les réponses effectivement apportées par les États et la communauté internationale sur le terrain.

3. Au terme de cette période de 10 ans et à cette étape décisive, le présent rapport dresse le bilan des réalisations enregistrées au cours de la décennie écoulée et des obstacles qui restent à surmonter. Il passe en revue les progrès accomplis dans les quatre principaux « axes » d'intervention du Représentant, à savoir : l'élaboration d'un cadre normatif; la promotion d'arrangements institutionnels efficaces; le dialogue avec les gouvernements dans le cadre des missions effectuées dans les pays; et la recherche dans les domaines émergents ou nouveaux. Enfin, il fait le point des difficultés qui restent à surmonter et passe en revue un certain nombre de suggestions relatives aux activités futures et à la mission du Représentant.

II. La décennie écoulée – faits nouveaux et activités s'inscrivant dans le cadre du mandat

A. Mise au point et promotion d'un cadre normatif sur les déplacements internes

1. Genèse des principes directeurs

4. Au début de son mandat, en 1992, le Représentant a été invité par la Commission des droits de l'homme à « examiner les règles et les normes internationales existantes relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et aux droits des réfugiés et leur applicabilité à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays ». En 1993, le Représentant a présenté une étude dans laquelle il rendait compte des consultations qu'il avait eues sur cette question avec des États, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des institutions universitaires, et où il recommandait d'établir un recueil des règles internationales en vigueur présentant un intérêt particulier pour les personnes déplacées et d'analyser ces règles (E/CN.4/1993/35). Dans une décision entérinée par l'Assemblée générale, la Commission a remercié le Représentant pour son rapport et ses recommandations et prorogé son mandat afin qu'il puisse poursuivre sa tâche.

5. Par la suite, le Représentant a constitué une équipe de spécialistes du droit international et commencé à élaborer un recueil et une analyse en deux parties des normes juridiques internationales concernant les personnes déplacées. La première partie, présentée à la Commission en 1996 (E/CN.4/1996/52/Add.2), contenait un examen des dispositions du droit international applicables aux personnes déjà déplacées. La deuxième partie, présentée deux années plus tard (E/CN.4/1998/53/Add.1), était consacrée à un examen des normes internationales présentant un intérêt pour la prévention des déplacements arbitraires. Ces deux études indiquaient en conclusion que les dispositions du droit international existantes offraient une protection importante dans des situations de déplacement interne, mais qu'il subsistait de nombreuses lacunes ou zones d'ombre dans la manière dont ces dispositions traitaient de tel ou tel besoin, et recommandaient de remédier à ces lacunes en mettant en place un cadre normatif plus complet.

6. Comme suite à l'analyse et aux recommandations du Représentant, la Commission a invité ce dernier à « continuer de mettre en place, en se fondant sur sa compilation et son analyse des normes juridiques, un cadre approprié ... pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays » (résolution 1996/52). S'agissant de la forme que devait revêtir ce cadre, le Représentant et l'équipe d'experts juridiques ont décidé que l'objectif n'était pas d'élaborer un nouvel instrument juridique mais plutôt de reformuler les règles existantes du droit international qui, bien que traitant de nombreux aspects de la situation des personnes déplacées, étaient trop éparpillées et trop diffuses pour être facilement accessibles et effectivement appliquées et comportaient des zones d'ombre, d'où la nécessité de clarifier certaines règles. En outre, il fallait de toute urgence, en particulier sur le terrain, énoncer d'une manière claire et précise les diverses règles pertinentes permettant de faire face aux problèmes concrets qui se posent dans des situations de déplacement interne. En conséquence, le Représentant et son équipe d'experts ont choisi de présenter sous une forme facilement compréhensible et

pratique un ensemble de principes directeurs qui réitèrent les dispositions du droit relatif aux droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés concernant les personnes déplacées. La Commission et l'Assemblée générale ont encouragé le Représentant à poursuivre dans cette voie et ont été tenues informées, tout au long du processus de rédaction, des progrès réalisés. Le Représentant a consulté un large éventail d'organismes régionaux et internationaux et d'experts de différents pays.

7. Les Principes directeurs concernant les déplacements internes, qui ont été présentés à la Commission en 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2), sont une compilation des nombreuses normes conçues pour répondre aux besoins spécifiques des personnes déplacées en matière de protection, d'assistance et de développement. Ils énoncent les droits et les garanties concernant la protection des personnes déplacées, à tous les stades des déplacements, offrant une protection contre les déplacements arbitraires ainsi qu'une protection et une assistance pendant le déplacement comme lors du retour ou de la réinstallation et de la réintégration. Les Principes définissent des orientations à l'intention de tous les protagonistes : le Représentant dans l'exercice de son mandat; les États qui doivent faire face au phénomène des déplacements internes; tous les autres groupes, autorités et personnes dans leurs relations avec les personnes déplacées, y compris les acteurs non étatiques; les organisations gouvernementales et non gouvernementales; et, bien évidemment, les personnes déplacées elles-mêmes.

2. Réactions aux Principes directeurs

8. Peu après la mise au point des Principes directeurs, le Comité permanent interorganisations, qui regroupe les chefs de secrétariat des principaux organismes humanitaires, de défense des droits de l'homme et de développement, a adopté une décision dans laquelle il a accueilli avec satisfaction les Principes directeurs et encouragé ses membres à les communiquer à leur conseil d'administration et à leur personnel, notamment dans les bureaux extérieurs, et à les appliquer dans le cadre de leurs activités consacrées aux personnes déplacées.

9. Le mois suivant, dans sa résolution 1998/50, parrainée par 55 États et adoptée sans être mise aux voix, la Commission, reconnaissant que la protection des personnes déplacées serait renforcée si leurs droits spécifiques à la protection étaient définis, réaffirmés et unifiés, et notant les progrès accomplis par le Représentant en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre normatif et en particulier la compilation et l'analyse des normes juridiques et la mise au point des Principes directeurs, a pris acte de ceux-ci et noté avec intérêt la décision du Comité permanent interorganisations ainsi que l'intention du Représentant de se référer aux Principes directeurs dans son dialogue avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les ONG. La Commission a aussi demandé au Représentant de faire rapport à ce propos ainsi que sur les vues qui lui seraient exposées, ce qu'il a régulièrement fait dans les rapports qu'il a soumis à la Commission et à l'Assemblée générale.

10. Au cours des années qui ont suivi, la Commission et l'Assemblée générale ont toutes deux, par des résolutions adoptées sans être mises aux voix et parrainées par des États de toutes les régions du monde, encouragé et accueilli avec satisfaction la diffusion, la promotion et l'application des Principes directeurs, se sont félicitées que le Représentant y ait eu recours dans son dialogue avec les gouvernements et les

organisations intergouvernementales et non gouvernementales et l'ont prié de poursuivre ses efforts en la matière.

11. Plus récemment, à sa cinquante-neuvième session, la Commission a adopté par consensus la résolution 2003/51 par laquelle elle se félicite des Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays, dans lesquels elle voit un outil important permettant de traiter des situations de déplacement interne, se félicite de ce qu'un nombre croissant d'États, d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales et non gouvernementales appliquent ces Principes en tant que normes et engage tous les acteurs concernés à recourir aux Principes directeurs lorsqu'ils traitent de situations de déplacement interne.

12. Dans le rapport sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'ONU (A/53/139-E/1998/67, par. 10) qu'il a présenté au Conseil économique et social en 1998, le Secrétaire général a évoqué, parmi les résultats tangibles obtenus au cours de cette année-là dans le domaine humanitaire, l'élaboration des Principes directeurs. Dans ses conclusions concertées 1998/1, le Conseil économique et social a mentionné les Principes directeurs et pris note de la décision du Comité permanent interorganisations concernant ces principes. En 1999, dans ses conclusions concertées 1999/1, le Conseil a invité tous les États à appliquer les normes internationalement reconnues à l'égard des personnes déplacées et aussi noté que le Comité permanent interorganisations appliquait les Principes directeurs (par. 23). À la session de fond du Conseil de 2000, un certain nombre d'États se sont prononcés en faveur des Principes mais quelques-uns ont posé des questions sur la manière dont ils avaient été élaborés (voir plus loin); aucune conclusion concertée n'a été adoptée.

13. En 2003, dans le dernier rapport qu'il a adressé au Conseil sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'ONU (A/58/89-E/2003/85), le Secrétaire général a recommandé au Conseil et à l'Assemblée générale d'« encourager les États Membres dans lesquels des personnes ont été déplacées à élaborer des lois, des politiques et des normes minimales relatives au déplacement de personnes, qui soient conformes aux règles internationales et notamment aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » [par. 58 d)]. Par la suite, dans sa résolution 2003/5, le Conseil a noté qu'un nombre croissant d'États, d'organismes des Nations Unies et d'organisations régionales et non gouvernementales utilisaient les Principes directeurs concernant les déplacements internes, encouragé le renforcement des cadres juridiques destinés à assurer la protection des personnes déplacées et exhorté la communauté internationale à renforcer son appui aux États touchés dans les efforts qu'ils font pour assurer, par leurs initiatives ou leurs plans nationaux, une protection et une aide à leurs populations déplacées.

14. Le Conseil de sécurité a également donné acte de l'utilisation des Principes directeurs. En 1999, le Conseil a demandé au Secrétaire général de lui présenter un rapport contenant des recommandations concrètes concernant les moyens par lesquels il pourrait améliorer la protection physique et juridique des civils dans les situations de conflit armé. Dans le rapport présenté comme suite à cette demande, le Secrétaire général a recommandé au Conseil, dans les cas de déplacements internes, d'encourager les États à suivre les conseils juridiques donnés dans les Principes directeurs (S/1999/957, recommandation 7). L'année suivante, le Secrétaire général a réitéré cette recommandation, en particulier en ce qui concerne les enfants dans

des situations de conflit armé (A/55/163-S/2000/712, recommandation 21), et un certain nombre d'États ont pris acte de l'importance des Principes, surtout lorsqu'ils se rapportent aux enfants (S/PV.4176). Dans une déclaration faite le 13 janvier 2000, le Président du Conseil de sécurité a noté que les organismes des Nations Unies, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales, agissant en coopération avec les gouvernements des pays hôtes, faisaient usage des Principes directeurs, notamment en Afrique (S/PRST/2000/1). Le même mois, dans sa résolution 1286 (2000) sur la situation au Burundi, le Conseil a réitéré cette constatation.

15. Comme cela a déjà été dit, en 1998, le Comité permanent interorganisations a accueilli favorablement les Principes directeurs et encouragé ses membres à les appliquer dans leurs activités au profit des personnes déplacées. Depuis, l'ONU et d'autres organisations internationales d'aide humanitaire et d'aide au développement ainsi que des organismes de protection des droits de l'homme ont fait des efforts notables pour intégrer les Principes dans leurs activités partout dans le monde. Les initiatives prises dans ce sens par les différentes institutions et organisations, qui ont été présentées en détail dans des rapports précédents, ont notamment porté sur la diffusion des Principes, leur intégration dans les politiques organisationnelles, la formation du personnel et aussi des fonctionnaires et de la société civile, la traduction et la publication des Principes dans les langues locales, l'application des Principes au contrôle des situations de déplacement interne et à l'établissement de rapports sur ces situations ainsi qu'aux activités de sensibilisation, ou encore l'assistance aux gouvernements et autres autorités pour la mise au point de politiques et de lois nationales inspirées de ces Principes.

16. Pour ce qui est des mécanismes de protection des droits de l'homme au sein de l'ONU, un certain nombre de procédures spéciales de la Commission, aussi bien par pays que thématiques, de même que les organes de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme, accordent une attention de plus en plus grande à la question des déplacements internes et à l'intégration des Principes directeurs dans leurs travaux. Le Haut Commissaire a fait référence aux Principes dans le cadre des initiatives de sensibilisation et le Haut Commissariat aux droits de l'homme a accordé une aide pour leur traduction et leur publication dans certaines langues locales, mis au point des matériels de formation en collaboration avec le Conseil norvégien des réfugiés et le Comité permanent interorganisations et coparrainé des séminaires sur les Principes en collaboration avec le Représentant.

17. Il convient de faire spécialement mention du Projet global IDP du Conseil norvégien des réfugiés, dont l'une des missions premières est la promotion de l'application des Principes directeurs. Ce dernier s'est particulièrement attaché à contrôler les conditions de déplacement interne et à en rendre compte dans sa base de données à la lumière des Principes; il a aussi dispensé des formations sur les Principes dans le monde entier. De nombreuses autres ONG internationales utilisent les Principes comme un outil de contrôle et de sensibilisation, telles qu'Amnesty International, HelpAge International, Human Rights Watch, le Service jésuite des réfugiés, les Brigades de paix internationales, Refugees International, Save the Children, le Comité américain des réfugiés ou encore la Women's Commission for Refugee Women and Children. Dans de nombreux pays, des ONG locales élaborent également des programmes en s'inspirant des Principes directeurs, comme indiqué plus loin.

3. Promotion, diffusion et application des Principes directeurs

18. Le Représentant et ses partenaires ont poursuivi leur action afin que les Principes directeurs soient disponibles dans le monde entier. Grâce aux efforts conjugués d'institutions des Nations Unies, du Projet Brookings-SAIS sur les déplacements internes, d'ONG et de gouvernements, les Principes directeurs ont été traduits dans de nombreuses langues et largement diffusés. Initialement disponibles dans les langues officielles de l'ONU (l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe), les Principes sont désormais traduits dans 26 langues supplémentaires : l'abkhaze, l'albanais, l'arménien, l'azerbaïdjanais, le bahasa (Indonésie), le birman, le cebuano, le chin, le dari, le dinka, le géorgien, le luo, le kirundi, le macédonien, le manguindanao, le pashtu, le portugais, le serbo-croate, le sgaw karen, le sinhala, le somali, le swahili, le tagalog, le tamoul, le tetum et le turc, ce qui porte le nombre total de versions linguistiques à 32. Plusieurs de ces versions traduites des Principes ont été publiées sous forme de brochures et la plupart peuvent être consultées sur le site Web du Haut Commissariat aux droits de l'homme (<www.unhchr.ch/french/hchr_un_fr.htm>) ainsi que sur celui du Projet Brookings-SAIS (<www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/idp>). Par ailleurs, pour toucher un plus large public, on élabore à présent des versions simplifiées des Principes. C'est ainsi qu'est né un projet de bande dessinée de vulgarisation des Principes en bahasa (Indonésie), avec le parrainage d'institutions internationales et d'ONG travaillant en Indonésie.

19. Pour faciliter l'application des Principes, le Représentant a appuyé la production de matériels supplémentaires. C'est ainsi qu'en 1999, le Projet Brookings et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont publié un *Guide d'application des Principes directeurs*, qui vise à préciser le contenu des Principes dans un langage accessible, et a présenté des méthodes pour en favoriser l'application. Ce guide a été traduit en albanais, en bahasa (Indonésie), en espagnol, en français, en macédonien, en portugais et en russe. Le Représentant encourage la traduction du guide dans d'autres langues, notamment toutes les langues officielles de l'ONU. La même année, le Comité permanent interorganisations a mis au point un manuel sur les pratiques de terrain dans les situations de déplacements internes, qui fournit des exemples d'initiatives prises un peu partout dans le monde par des organismes des Nations Unies et des ONG pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées et pour répondre à leurs besoins de développement et garantir leurs droits, comme le prévoient les Principes. En 2000, la Société américaine de droit international et le Projet Brookings ont publié l'ouvrage du professeur Walter Kälin intitulé « Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement », dans lequel sont exposés les fondements en droit international de chacun des 30 Principes. En 2002, le Projet Brookings a publié une brochure sur les récentes observations faites sur la nature et l'application des Principes directeurs (*Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*).

Action menée au niveau national

20. Fait remarquable découlant de ces initiatives, un nombre croissant d'États s'appuient sur les Principes directeurs pour élaborer leur législation et leurs politiques nationales. En 2000, l'Angola a été le premier État à promulguer une loi expressément fondée sur les Principes directeurs, à savoir ses « Normes pour la réinstallation des personnes déplacées ». L'année suivante, le Gouvernement

burundais a signé un « Protocole pour la création d'un cadre permanent pour la protection des personnes déplacées », qui fait de la promotion et de l'application des Principes un objectif essentiel. En Colombie, la Cour constitutionnelle a insisté sur l'autorité des Principes considérés comme une reformulation de dispositions du droit international et, encouragée par une directive présidentielle de 2001, a cité les Principes dans deux de ses arrêts. Au moment de la rédaction du présent document, le Parlement péruvien envisage d'adopter une loi sur les déplacements internes fondée en grande partie sur les Principes directeurs – initiative dont se félicite le Représentant. En Ouganda, un projet de loi sur les déplacements internes fondé sur les Principes est actuellement examiné par le Gouvernement et devrait être adopté prochainement. En Afghanistan, les Principes servent actuellement de référence pour l'élaboration d'un décret relatif au retour, dans des conditions de sécurité, des personnes déplacées. La réaffirmation des droits des personnes déplacées, dans un cadre juridique national, revêt une grande importante. Une législation qui consacre les droits des personnes déplacées permet non seulement de faire mieux connaître la situation des personnes déplacées mais aussi de disposer d'un instrument utile pour la réconciliation après les conflits.

21. Les Principes incitent également à une refonte de la législation existante. En 2001-2002, le Représentant, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Projet sur les déplacements internes de la Brookings Institution et de la SAIS et l'Association des jeunes avocats de Géorgie ont coparrainé une étude menée par des groupes d'avocats locaux visant à déterminer dans quelle mesure les lois arméniennes, azerbaïdjanaises et géorgiennes étaient conformes aux Principes directeurs. Dans chacun de ces pays, des réunions auxquelles ont participé des représentants du gouvernement, de la société civile et d'institutions internationales ont été organisées pour examiner les conclusions et les recommandations formulées à l'issue de cette étude, qui auront une grande influence sur la refonte des législations nationales. En 2003, les analyses juridiques et les comptes rendus des réunions seront publiés par les initiateurs et par la Société américaine de droit international dans un ouvrage dont pourront s'inspirer les personnes qui souhaiteraient mener une expérience similaire dans d'autres régions du monde[1].

22. En outre, des gouvernements continuent de se montrer disposés à participer à des ateliers de formation sur les déplacements internes et les Principes directeurs. Le Projet global IDP du Conseil norvégien des réfugiés, qui a coparrainé, avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le premier atelier de formation sur les Principes directeurs en Ouganda en 1999, a joué un rôle particulièrement actif qui a consisté à organiser, un peu partout dans le monde, des activités de formation concernant les Principes directeurs à l'intention de fonctionnaires, de membres de la société civile et du personnel d'institutions internationales et d'ONG. Le Groupe des déplacements internes qui a été créé en 2002 au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, donne également suite aux demandes de formation que lui adressent les gouvernements et d'autres entités en ce qui concerne la question des déplacements internes.

23. Pour sa part, le Représentant continue, comme le lui ont demandé la Commission et l'Assemblée générale, à organiser et à appuyer des séminaires sur les déplacements internes et les Principes directeurs. Il a coparrainé des séminaires nationaux auxquels ont participé des fonctionnaires nationaux et des représentants d'institutions des Nations Unies, d'organisations internationales, d'ONG locales et

internationales et d'instituts de recherche en Colombie, en 1999 (E/CN.4/2000/83/Add.2), dans le Caucase méridional couvrant l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, en 2000 (E/CN.4/2001/5/Add.2) et en Indonésie, en 2001 (E/CN.4/2002/95/Add.3). En avril 2002, il a coparrainé un séminaire sur les déplacements internes, en Fédération de Russie, avec l'Institut de l'État et du droit de l'Académie des sciences de Russie et le Partenariat sur les migrations. L'ONG russe Mémorial a par la suite décidé de traduire en russe les Annotations aux Principes, des références au droit russe étant insérées dans le texte.

24. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme constituent des forums importants pour la promotion des Principes directeurs au niveau national. le Forum Asie-Pacifique des institutions nationales de défense des droits de l'homme a appuyé le renforcement du rôle de ces institutions en faveur des déplacés et les participants à ce Forum ont examiné l'intérêt que présentaient les Principes directeurs pour leur action. Cela a encouragé la Commission nationale des droits de l'homme de Sri Lanka à commencer à inclure les déplacements internes dans ses activités, comme l'explique un rapport récent qui devrait donner des indications utiles aux institutions nationales de défense des droits de l'homme d'autres pays[2]. Pour ce qui est des pays du Commonwealth, l'aide à l'application des Principes directeurs a été répertoriée parmi les meilleures pratiques des institutions nationales de défense des droits de l'homme[3]. Au Mexique, le Représentant a rencontré des membres de la Commission nationale des droits de l'homme ainsi que des commissions des droits de l'homme des États de Chiapas et de Guerrero pendant la mission qu'il a effectuée en août afin d'examiner leur rôle en ce qui concerne les déplacements internes et l'application des Principes directeurs. Pendant la mission qu'il a effectuée aux Philippines en novembre 2002, le Représentant a fait un exposé sur l'intérêt que présentent les Principes directeurs pour les activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme; il a rencontré à cette occasion le Président et des membres de la Commission philippine des droits de l'homme, qui se sont déclarés disposés à intégrer les Principes à leur action.

25. Les Principes directeurs sont également reconnus et appliqués par des acteurs non étatiques. Pendant la mission qu'il a effectuée en Géorgie en 2000 (E/CN.4/2001/5/Add.4), le Représentant a noué un dialogue constructif fondé sur les Principes avec les autorités de facto de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Le Président de facto de l'Abkhazie a fait observer qu'il pourrait être utile de faire traduire les Principes en abkhaze, ce qui a été fait en 2002. Au Soudan, le Mouvement populaire de libération du Soudan et l'Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS) étudient actuellement un projet de politique en matière de déplacements internes fondée sur les Principes, qui a été élaboré par les représentants du MPLS/APLS en septembre 2002 lors d'un atelier de formation organisé à Rumbek par le Groupe des déplacements internes du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), avec l'aide et la participation du bureau du Représentant. Lors d'un séminaire sur les déplacements internes dans le sud du Soudan organisé en novembre 2002 par le Représentant, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Projet Brookings-SAIS, des représentants du MPLS/APLS ont présenté leur politique, en réitérant leur intention de la soumettre en 2003 à leur direction pour approbation. Au cours de la mission qu'il a effectuée aux Philippines en novembre 2002, le Représentant a rencontré des représentants du Front de libération islamique Moro et insisté sur l'importance des Principes directeurs.

26. En outre, les Principes directeurs sont devenus un outil important d'éducation, de contrôle et de promotion pour les sociétés civiles locales. À Sri Lanka, l'organisation Consortium of Humanitarian Agencies, qui regroupe plus de 30 organisations non gouvernementales, met en oeuvre un programme de sensibilisation aux Principes directeurs à l'intention des fonctionnaires du Gouvernement, d'acteurs non étatiques, d'organisations internationales, d'ONG nationales et internationales et des communautés déplacées. À cet effet, elle a publié une pochette d'information en anglais, en cinghalais et en tamoul, ainsi que divers autres supports de formation destinés à être utilisés dans les ateliers et les tables rondes en cours. Des activités similaires sont actuellement menées dans d'autres pays à travers le monde, par exemple en Géorgie, par l'Association des jeunes avocats de Géorgie et aux Philippines, par la Commission oecuménique pour les familles et les communautés déplacées.

Action menée au niveau régional

27. La Commission et l'Assemblée générale se sont félicitées qu'un nombre croissant d'organisations régionales appliquent les Principes et ont en particulier accueilli avec satisfaction les initiatives prises par l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qui est devenue l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation des États américains (OEA), l'OSCE et le Conseil de l'Europe et ont encouragé ces organisations ainsi que les autres organisations régionales à renforcer leurs activités et leur coopération avec le Représentant, notamment par le biais de séminaires sur les déplacements internes.

28. En 1998, le Représentant a organisé, en collaboration avec l'OUA, un séminaire sur les déplacements internes en Afrique, qui a recommandé une large diffusion des Principes. L'année suivante, sur une recommandation de l'Algérie, la Commission de l'OUA sur les réfugiés et les personnes déplacées a pris note des Principes directeurs « avec intérêt et satisfaction » et recommandé au Conseil des ministres de l'OUA d'encourager ses États membres à coopérer avec le Représentant en vue de leur application.

29. En avril 2000, les ministres des États membres de la CEDEAO ont adopté, à la Conférence de l'Afrique de l'Ouest sur les enfants touchés par la guerre, une déclaration dans laquelle ils ont accueilli favorablement les Principes directeurs et en ont préconisé l'application par les États membres de la CEDEAO. Cette déclaration a ensuite été adoptée par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la CEDEAO, en décembre 2000. En septembre 2002, le bureau du Représentant a participé à un séminaire sur les migrations en Afrique de l'Ouest, organisé à Dakar par la CEDEAO et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à l'intention des États membres de la CEDEAO. Ce séminaire a notamment recommandé aux États d'élaborer des lois sur les déplacements internes en utilisant les Principes directeurs comme cadre de référence.

30. En Afrique de l'Est, dans la corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs, lors d'une conférence organisée par le Programme sur les politiques ayant trait aux migrations internationales, en collaboration avec l'Union africaine, les gouvernements ont réaffirmé leur attachement aux Principes directeurs qui, à leurs yeux, constituaient un instrument utile pour la prise en charge des situations de déplacement interne[4].

31. La Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains a accueilli avec satisfaction et appuyé sans réserve les Principes, notant qu'ils constituent « le recueil le plus complet de normes applicables aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » et qu'ils donnent par conséquent « des orientations faisant autorité sur la manière dont le droit doit être interprété et appliqué à tous les stades du processus de déplacement »[5]. Cette Commission et son Rapporteur sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays s'inspirent régulièrement des Principes comme cadre de référence pour évaluer la situation dans différents pays, notamment la Colombie et le Guatemala.

32. 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 de nature à permettre 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 oeuvre 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 ce domaine. Le séminaire régional sur les déplacements internes dans le Caucase méridional, ou l'exercice de réexamen des législations nationales, coorganisé par le BIDDH et le Représentant, 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 nationale et ont fait ressortir l'intérêt des Principes en tant que cadre général. Cet élan se maintient, comme l'a mis en évidence la Déclaration de Rotterdam, adoptée par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE en juillet 2003, par laquelle l'Assemblée a instamment demandé 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 ».

33. Le Conseil de l'Europe s'occupe de plus en plus de la question des déplacements internes, notamment dans le cadre des activités de son comité des migrations, des réfugiés et de la démographie, qui, sous l'égide de l'Assemblée parlementaire, s'emploie à faire face à ce type de situation, par exemple en effectuant des missions d'enquête dans les pays où il y a des populations déplacées et en recommandant le respect des Principes directeurs. En septembre 2001, le Comité a organisé un séminaire consacré aux déplacements internes et à l'application des Principes directeurs en Europe, coparrainé par le Représentant, le HCDH et le Projet Brookings. Dans le cadre du suivi de cette réunion, le Comité a nommé un rapporteur sur les déplacements internes et il établit actuellement un rapport contenant des recommandations destinées aux États membres du Conseil de l'Europe, qui sera examiné par l'Assemblée.

34. En 2000, une conférence régionale sur les déplacements internes en Asie a été organisée à Bangkok sous les auspices du Forum d'Asie de l'Université Chulalongkorn et avec le parrainage du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Projet Brookings, du Conseil norvégien des réfugiés et du Comité américain des réfugiés. Les participants, venus de 16 pays d'Asie et représentant des commissions nationales des droits de l'homme, des établissements universitaires et de recherche, des organisations non gouvernementales locales,

régionales et internationales, des médias et des organisations internationales, sont convenus de l'importance qu'il y avait à diffuser et promouvoir les Principes dans la région, ont engagé les gouvernements et les autres parties prenantes à les appliquer et ont recommandé que les commissions nationales des droits de l'homme se concentrent sur la question des déplacements internes et encouragent l'application des Principes.

35. Du 30 août au 2 septembre 2003, le Représentant a coparrainé la première Conférence régionale de l'Autorité intergouvernementale pour le développement sur les déplacements internes. En collaboration avec les autres organisateurs – l'Autorité intergouvernementale et le Groupe des déplacements internes créé au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires – ainsi qu'avec le Gouvernement du pays d'accueil (Soudan), le Représentant a réuni près de 100 participants, dont des délégations gouvernementales de chacun des États membres de l'Autorité intergouvernementale – Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan – des représentants d'organisations non gouvernementales locales et internationales, d'organismes des Nations Unies et d'autres institutions internationales, ainsi que des experts régionaux et internationaux, pour examiner le problème des déplacements internes au sein des États membres de l'Autorité, la dynamique régionale qui y contribue et une éventuelle action régionale concertée. Les conclusions et les recommandations de cette réunion ont ensuite été examinées et approuvées à la réunion ministérielle qui a adopté la Déclaration de Khartoum sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la sous-région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement. Aussi bien les experts que les ministres ont noté que les Principes directeurs étaient un instrument utile pour la formulation de politiques nationales sur les déplacements internes, dans la mesure où ils regroupaient les principes de droit international existants dans ce domaine. Ils ont par ailleurs demandé que soit créé au sein du secrétariat de l'Autorité un service spécial chargé de traiter des déplacements forcés et notamment de recueillir des données sur les déplacements dans la sous-région, de diffuser les Principes directeurs, d'aider les États membres dans la formulation et le suivi des politiques relatives aux déplacements internes, et de rechercher de nouveaux moyens de coopération sous-régionale pour traiter des situations de déplacement forcé. Les auteurs de la Déclaration ont en outre proclamé le 2 septembre Journée de l'Autorité intergouvernementale pour le développement et du Groupe des déplacements internes[6].

36. Des projets en vue de la tenue au Mexique d'une conférence pour la région de l'Amérique latine sont à l'examen. Le Représentant espère également que d'autres organes régionaux tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, la Ligue des États arabes, l'Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale et la Communauté de développement de l'Afrique australe étudieront les moyens de prendre en compte les déplacements internes et les Principes dans leurs travaux.

Action au niveau international

37. Au fil des ans, de nombreux États se sont déclarés favorables aux Principes directeurs tant au sein de la Commission, qu'à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social et dans d'autres instances. Plus récemment, lors de la cinquante-neuvième session de la Commission, les représentants de l'Algérie, de l'Autriche, de la Croatie, de l'Érythrée, du Mexique, de la Norvège (au nom également du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède) et de la Suisse

ont tous fait l'éloge des Principes directeurs. Certains se sont toutefois interrogés sur les conditions qui avaient présidé à l'élaboration des Principes directeurs et ont fait remarquer qu'ils n'avaient pas force obligatoire. Pour répondre à ces préoccupations, au cours des deux dernières années, le Représentant a renforcé son dialogue avec les gouvernements au sujet des Principes directeurs, qui ont fait par exemple l'objet d'entretiens avec de hauts fonctionnaires au Caire et à Khartoum. En outre, plusieurs réunions constructives ont été organisées à New York par les soins du Gouvernement suisse et du Coordonnateur des secours d'urgence. À ces occasions, plusieurs gouvernements, qui avaient auparavant exprimé leurs préoccupations, se sont félicités de la teneur des entretiens, et ont fait part de leur intention d'appuyer davantage les Principes. Le Représentant permanent de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies et un certain nombre de délégations, dont la délégation égyptienne, tiennent actuellement des consultations sur la tenue d'un séminaire portant sur les Principes directeurs et leur application. Entre-temps, le Représentant poursuit son dialogue avec les gouvernements à New York et à Genève, dans le cadre de séminaires régionaux et lors de ses missions de visite dans les pays.

B. Vers des arrangements institutionnels efficaces

38. Le Représentant a en outre été chargé de faire des suggestions et recommandations quant aux mesures que peuvent prendre les institutions internationales face aux déplacements internes. Tout en reconnaissant qu'en dernière analyse c'était aux États qu'il appartenait de fournir assistance et protection aux personnes déplacées, le Représentant a affirmé que si les États n'avaient pas la volonté ou les moyens d'intervenir, un rôle clef à cet égard revenait alors à la communauté internationale. Il a insisté, dans ce contexte, sur la conception de la souveraineté en tant que source de responsabilité, conception qui est de plus en plus largement acceptée au sein de la communauté internationale. Le rôle de la communauté internationale peut s'exercer de diverses façons, notamment selon les options initialement présentées par le Représentant : créer une instance internationale spéciale pour les personnes déplacées; confier l'entière responsabilité de ces personnes à une institution existante et instaurer une collaboration entre les différentes instances compétentes.

39. Jusqu'ici, c'est à cette dernière option que va la préférence de la communauté internationale. Depuis l'entrée en fonctions du Représentant, le nombre des bureaux et organismes des Nations Unies ayant un rôle à jouer dans la fourniture d'une protection et d'une assistance aux personnes déplacées n'a cessé d'augmenter. Citons notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le HCR, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et, en dehors du système des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge et les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou encore l'OIM et de nombreuses organisations non gouvernementales. Il y a assurément lieu de se féliciter de la participation de ces organismes et d'autres encore à l'aide aux personnes déplacées, mais cette évolution présente également une gageure sur le plan de la coordination.

40. On se souvient qu'en 1990, l'Assemblée générale a chargé les coordonnateurs résidents des Nations Unies de coordonner sur le terrain l'assistance aux personnes déplacées. En 1991, l'Assemblée a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence, qui doit permettre d'assurer, à l'échelle du système, la coordination des interventions en situation d'urgence, puis elle a constitué l'année suivante le Comité permanent interorganisations chargé d'appuyer les travaux du Coordonnateur. Ce comité permet de réunir les principaux partenaires du système des Nations Unies et de l'extérieur, qui interviennent dans les domaines de l'aide humanitaire, des droits de l'homme et du développement, les grands groupements d'ONG et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Son rôle premier est de formuler des politiques pour veiller à une réaction humanitaire coordonnée et efficace dans les situations d'urgence complexe et de catastrophe naturelle.

41. Bien qu'il ait existé dans un premier temps au sein du Comité permanent interorganisations un groupe de travail interorganisations sur les personnes déplacées aux travaux duquel le Représentant a pris part au milieu des années 90, cet organisme s'est avéré dans une large mesure être davantage une instance de mise en commun des informations qu'un mécanisme de coordination stratégique et de réaction aux déplacements internes. Il reste donc vrai, comme l'a souligné le Secrétaire général dans son programme de réforme de juillet 1997, que la protection et l'assistance aux personnes déplacées continuent de poser un défi humanitaire qu'aucun des mandats existants des différentes institutions ne prend comme tel en considération. Pour combler ces lacunes, le Secrétaire général a prié le Coordonnateur des secours d'urgence de veiller à ce que les différents organismes répondent effectivement aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En conséquence, et conformément aux recommandations faites précédemment par le Représentant, le Coordonnateur des secours d'urgence a appelé tous les membres du Comité permanent interorganisations à désigner un responsable spécifiquement chargé des problèmes liés aux déplacements internes. Dans le même temps, ledit comité permanent a adressé au Représentant une invitation permanente à participer à ses travaux et à ceux de ses organes subsidiaires, et son groupe de travail a inscrit à titre permanent la question des personnes déplacées à son ordre du jour. Ce sont là des étapes importantes qui ont facilité la coordination interorganisations de la réaction aux déplacements internes, et qui ont été synonymes de progrès dans plusieurs domaines.

42. Une de ces étapes a été la création d'un système de collecte d'informations sur les déplacements internes. Dans ses premiers rapports à la Commission, le Représentant avait, à de nombreuses reprises, plaidé pour un système complet de collecte et de diffusion de données sur les personnes déplacées car il s'agissait d'une première étape fondamentale pour répondre à leurs besoins – opinion que la Commission a reprise à son compte. En 1998, le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations a décidé de « déléguer » au Conseil norvégien des réfugiés la responsabilité de concevoir une base de données globale sur les déplacements internes. Cette base de données, créée et gérée par le Projet global IDP du Conseil norvégien des réfugiés (<www.idpproject.org>), s'est avérée être une source inestimable d'informations, qui a aussi l'avantage de faciliter l'action de sensibilisation et la compréhension des conditions de vie des personnes déplacées dans plus de 50 pays.

43. Comme le Représentant l'a souvent souligné dans ses rapports et déclarations, la protection a toujours été le parent pauvre de l'action internationale. Il est apparu que le problème s'expliquait en partie par le fait que l'approche fondée sur la collaboration ne reposait pas sur une conception commune de la protection. Aussi, en 1999, le Représentant, le Coordonnateur des secours d'urgence et le Haut Commissaire aux droits de l'homme ont conjointement publié un document pour préciser le sens de l'expression « protection des personnes déplacées dans leur propre pays ». Le document a par la suite servi de base à l'élaboration d'un document directif du Comité permanent interorganisations. Adopté par les membres de ce comité en décembre 1999, ce dernier a par la suite été publié par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sous la forme d'une brochure appelée à être largement diffusée. L'adoption d'une telle politique interorganisations a marqué à coup sûr un important progrès dans la mesure où les organismes d'aide humanitaire et d'aide au développement ont traditionnellement répugné à examiner les questions de protection. En énonçant les besoins de protection des personnes déplacées et en admettant leurs responsabilités individuelles et collectives à cet égard, les organismes internationaux se sont engagés à assumer une plus grande responsabilité face à ces préoccupations. Toutefois, un document directif ne saurait à lui seul suffire à répondre aux besoins de protection des personnes déplacées.

44. Une autre préoccupation de longue date soulevée par le Représentant et reprise à son compte par la Commission était l'absence de mécanismes de financement des programmes destinés à répondre aux besoins spécifiques des personnes déplacées. En 2000, avec le soutien de l'UNICEF et du Projet Brookings, le Représentant a fait exécuter une étude visant à déterminer dans quelle mesure ces personnes avaient bénéficié du mécanisme d'appel global interinstitutions pour l'année en cours[7]. Selon cette étude, si la plupart des appels prenaient en compte les vulnérabilités particulières des personnes déplacées et si bon nombre d'activités de projet étaient réalisées en conséquence, il restait encore beaucoup à faire pour attirer l'attention des équipes de pays des Nations Unies sur certaines situations et améliorer leur réaction, en particulier dans le domaine de la protection. Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations a accueilli favorablement ce rapport et l'a distribué aux équipes de pays afin qu'elles puissent tenir compte de ses conclusions et recommandations pour la préparation des appels futurs. Le Représentant continue à prendre une part active au contrôle et à la promotion de la mobilisation de ressources en faveur des personnes déplacées, notamment en participant aux lancements annuels du mécanisme d'appel global.

45. C'est bien sûr à l'aune de leur impact en termes d'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées sur le terrain que l'on peut mesurer l'adéquation de ces mesures et d'autres mesures prises pour améliorer l'action internationale. Indépendamment des progrès réalisés, cette dernière a continué à connaître des lacunes d'une gravité telle qu'elle a alerté le Conseil de sécurité. C'est ainsi qu'en janvier 2000, le Conseil a constaté « avec préoccupation qu'un nombre alarmant de réfugiés et de personnes déplacées en Afrique ne recevaient pas une protection et une assistance suffisantes » (S/PRST/2000/1). La dilution des responsabilités entre les différents organismes avait, de l'avis de certains gouvernements, ouvert la voie à un système dans lequel responsabilité et initiative faisaient cruellement défaut, d'où de nouveaux appels à la désignation d'une institution unique chargée des personnes déplacées. La situation en Angola, pays touché par l'une des plus graves crises au

monde, a été présentée comme emblématique d'un système de collaboration qui n'était pas à la hauteur des attentes des personnes déplacées.

46. Selon certains gouvernements et organisations, pour répondre à ces préoccupations, une vaste réforme institutionnelle s'imposait, mais l'ONU a opté pour le maintien de la collaboration entre les différents organismes tout en s'engageant à en améliorer les modalités. Dans un premier temps, le Comité permanent interorganisations a fait distribuer aux coordonnateurs des opérations humanitaires et aux coordonnateurs résidents ainsi qu'au responsable de l'organisation désignée comme chef de file dans un pays donné un document intitulé « Directives complémentaires » qui précisait leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées. Même si ce document se limitait à réitérer des responsabilités connues depuis plus d'une décennie, il a eu le mérite d'attirer l'attention sur elles (alors que plusieurs coordonnateurs avaient indiqué ne pas avoir conscience de ces responsabilités) et de les définir plus avant, en soulignant par exemple qu'il importait de veiller à répondre non seulement aux besoins d'assistance mais aussi aux besoins de protection, et de convaincre les autorités nationales et locales de la responsabilité première qui leur incombait de protéger et d'aider les personnes déplacées conformément aux Principes directeurs.

47. Dans un deuxième temps, en septembre 2000, le Comité permanent interorganisations a créé un réseau interorganisations de haut niveau, présidé par un coordonnateur spécial sur les déplacements internes, Dennis McNamara, nommé au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et chargé d'examiner la situation de certains pays touchés par ces déplacements, puis de formuler à l'issue de cet examen des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité de la réaction interorganisations aux besoins de ces populations. Le bureau du Représentant a participé aux travaux de ce réseau de haut niveau, notamment à un certain nombre de ses missions dans les pays, lesquelles ont invariablement conduit à la conclusion que la prise en compte des besoins de protection restait le point faible de l'action internationale.

48. Enfin, suite à la recommandation du Coordonnateur spécial et avec l'approbation du Coordonnateur des secours d'urgence et du Secrétaire général, un groupe chargé de coordonner les activités de l'ONU en faveur des personnes déplacées a été créé en janvier 2002 au sein du Bureau des affaires humanitaires. Doté de personnel supplémentaire détaché des organisations membres du Comité permanent et des ONG, il bénéficie également du concours du Représentant (avec l'appui du Gouvernement autrichien). Comme l'indique le mandat approuvé par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, le principal rôle de ce groupe est d'aider le Coordonnateur des secours d'urgence dans sa tâche, c'est-à-dire la coordination d'une action efficace face aux besoins des personnes déplacées dans le monde entier. À cette fin, le Groupe aide le Comité permanent interorganisations et le Bureau du Coordonnateur des affaires humanitaires, sous la direction des coordonnateurs humanitaires résidents, à réagir sur le terrain aux crises provoquées par les déplacements internes. Dans ses plans de travail, le Groupe a poursuivi des activités visant à améliorer à l'échelle du système la réaction aux déplacements internes et à fournir un appui ciblé à certains pays. Utilisant les Principes directeurs et les directives politiques établis par le Comité permanent interorganisations en tant que cadre normatif institutionnel global, le Groupe cherche à tirer parti de son caractère interinstitutionnel pour veiller à la coordination entre les partenaires opérationnels et améliorer la réaction de la communauté

internationale en faveur des personnes déplacées. Les travaux du Groupe font actuellement l'objet d'une évaluation.

49. Le Représentant, qui au fil des ans avait régulièrement insisté sur la nécessité de disposer d'un mécanisme central de coordination pour orienter la collaboration, a résolument appuyé la création de ce groupe. En avril 2002, le Représentant et le Coordonnateur des secours d'urgence ont signé un mémorandum d'accord définissant les modalités et les domaines de coopération entre le Représentant et le Groupe. Il s'agit notamment des domaines ci-après : élaboration de stratégies de promotion, de diffusion et d'application des Principes directeurs; coordination des visites sur le terrain pour en maximiser l'impact; exploitation mutuelle des résultats obtenus et suivi cohérent; collaboration à l'élaboration des politiques et à des travaux de recherche appliquée; activités conjointes – séminaires, publications et autres initiatives visant à identifier les meilleures pratiques dans l'application des Principes; et efforts communs de sensibilisation.

50. Actuellement, le Groupe et le Projet Brookings-SAIS travaillent à une importante initiative consistant à mener conjointement une enquête systématique sur la réaction interorganisations aux besoins de protection sur le terrain. Une équipe de deux spécialistes s'est déjà rendue dans neuf pays pour examiner les politiques et les stratégies de protection en vigueur et pour identifier les meilleures pratiques ainsi que les mesures qui pourraient être prises pour améliorer cette réaction. Leurs conclusions et recommandations seront publiées en 2003.

51. Nonobstant cette évolution constructive, l'absence d'une organisation pleinement responsable des personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays continue à susciter de nombreuses préoccupations. Le succès de l'approche fondée sur la collaboration dépend de l'efficacité de la coordination et du degré d'engagement des organismes opérationnels eu égard au renforcement et à l'efficacité de leur capacité collective. Il importe par ailleurs que cette collaboration renforcée et efficace se fasse sentir à tous les niveaux, du siège jusqu'au terrain, l'objectif ultime étant de parvenir à un résultat qui fasse une différence dans la satisfaction des besoins des personnes déplacées; or, à cet égard, le système mis en place laisse encore quelque peu à désirer.

52. Les observations sur le terrain révèlent que dans les pays ayant des problèmes de déplacements internes, où la question est considérée comme étant délicate et où la participation internationale risque d'être perçue par les gouvernements comme une menace à leur souveraineté nationale, les organismes humanitaires et de développement ont parfois encore tendance à éviter de faire participer les autorités nationales à l'action en faveur des personnes déplacées. Dans certains cas, même lorsque les politiques gouvernementales commencent à changer, ainsi que le Représentant l'a constaté en Turquie, au Mexique et aux Philippines, la réaction des organismes n'en reste pas moins ralentie.

53. L'enquête et l'évaluation concernant la protection auxquelles procède actuellement le Groupe chargé des personnes déplacées fournit l'occasion d'évaluer le degré de satisfaction des besoins de protection et d'assistance. On peut toutefois affirmer sans risque d'erreur que si d'importants progrès ont été accomplis en matière de protection et d'assistance, ces besoins ne sont toujours pas pleinement satisfaits.

C. Missions dans les pays

54. Les missions dans les pays demeurent un élément clef de l'action que mène le Représentant et sont l'occasion d'étudier au cas par cas des situations de déplacements internes et d'évaluer l'efficacité de la réponse nationale et internationale aux besoins de protection, d'assistance et de développement et, ce qui est plus important encore, de participer à un dialogue constructif et orienté vers des solutions avec les autorités nationales et d'autres protagonistes. Les missions sont aussi l'occasion pour le Représentant d'examiner les Principes directeurs avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales, activité que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont accueillie avec satisfaction et encouragée.

55. Depuis sa nomination en 1992, le Représentant a effectué 28 missions dans les pays ci-après : Angola, Arménie, Azerbaïdjan, Burundi (deux fois), Colombie (deux fois), El Salvador, Fédération de Russie (deux fois), Georgie, Indonésie, Mexique, Mozambique, Ouganda, Pérou, Philippines, Rwanda, Somalie, Sri Lanka, Soudan (trois fois), Tadjikistan, Timor-Leste (appelé alors le Timor oriental), Turquie et pays de l'ex-Yougoslavie.

56. Huit de ces missions (dans les pays ci-après : Fédération de Russie, Indonésie, Mexique, Ouganda, Philippines, Soudan (deux fois) et Turquie) ont eu lieu depuis que le Représentant a présenté son dernier rapport à la cinquante-sixième session de l'Assemblée générale et font l'objet de rapports détaillés dans les documents ci-après : Soudan (E/CN.4/2002/95/Add.1 et E/CN.4/2003/86/Add.1 et Corr.1); Indonésie (E/CN.4/2002/95/Add.2 et Add.3); Turquie (E/CN.4/2003/86/Add.2), Mexique (E/CN.4/2003/86/Add.3); et Philippines (E/CN.4/2003/86/Add.4). Les rapports concernant les missions les plus récentes dans la Fédération de Russie et en Ouganda sont en cours d'établissement et seront présentés à la prochaine session de la Commission des droits de l'homme.

57. Dans le cas du Mexique et de la Turquie, le Représentant a expressément recommandé une plus grande participation de la part des équipes des Nations Unies en faveur des personnes déplacées, compte tenu des changements importants survenus dans ces deux pays. Au Soudan et aux Philippines, il a souligné qu'une assistance internationale était nécessaire pour aider les personnes déplacées qui commençaient à rentrer chez elles, mais qu'il fallait aussi continuer à se préoccuper des besoins de protection et d'assistance des personnes toujours déplacées. Au Soudan, le Représentant a par ailleurs encouragé la formulation d'une politique nationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Pour ce qui est de l'Indonésie, il a spécifiquement recommandé d'examiner les causes premières du déplacement et de veiller à ce que la nouvelle politique du Gouvernement se traduise dans des programmes complets et bien coordonnés d'assistance et de protection, l'accent étant mis sur la recherche de solutions durables. Le Représentant a aussi recommandé au Gouvernement de déployer des efforts plus concertés pour répondre aux besoins des personnes déplacées, et, à cet effet, de prendre notamment les mesures suivantes : formuler des arrangements institutionnels nationaux efficaces; établir un système d'information; s'employer à répondre aux besoins spécifiques des femmes et des enfants; améliorer la sécurité et la protection; adopter des dispositions pour rétablir la confiance et la solidarité entre les différents groupes ethniques et religieux; renforcer le rôle des organisations

internationales et des organisations non gouvernementales; et diffuser et appliquer à grande échelle les Principes directeurs.

58. En août 2002, le Représentant a été invité à se rendre en Fédération de Russie, notamment dans les Républiques d'Ingouchie et de Tchétchénie. Cette invitation faisait suite à la demande qu'il avait adressée le 22 mars 2000 en vue d'entreprendre une deuxième mission officielle dans la Fédération (il s'était rendu à Moscou en 1992). Selon les voeux du Gouvernement, la mission du Représentant devait s'effectuer conjointement avec celle du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes. Cette mission, qui devait se dérouler au début de septembre 2002, a été reportée par le Gouvernement à la fin de ce même mois, puis a été de nouveau repoussée en raison de la situation sécuritaire dans la région. Le Représentant est heureux de signaler qu'en août 2003, le Gouvernement de la Fédération de Russie lui a confirmé qu'il pourrait se rendre dans le pays en septembre 2003, ce qu'il a fait du 7 au 13 septembre. Il est également heureux de signaler qu'à l'invitation du Gouvernement, il s'est rendu en Ouganda en août 2003. Les rapports sur ces deux missions seront établis et présentés à la Commission des droits de l'homme à sa prochaine session en 2004.

D. Domaines de recherche

59. Le quatrième axe de l'action du Représentant a été d'entreprendre et de promouvoir des recherches sur la crise mondiale des déplacements internes, ses causes, ses conséquences et ses solutions. Pour ce faire, il s'est avant tout assuré l'aide du Projet conjoint de la Brookings Institution et de la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) sur les déplacements internes, institution de recherche indépendante qu'il codirige avec Roberta Cohen, un chargé de recherche de la Brookings Institution, et une équipe restreinte mais extrêmement dévouée et motivée qui lui a été utile non seulement de par son programme de recherche, mais aussi dans toutes ses activités. Au cours de la décennie écoulée, le Projet a constitué un corpus important d'études en rapport avec les différents domaines relevant du mandat du Représentant.

60. Parallèlement aux études juridiques et institutionnelles décrites plus haut, le Représentant a entrepris les premières études en profondeur des déplacements internes, sous les titres suivants : *Protecting the Dispossessed* (Brookings: 1993); *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Brookings: 1998), en collaboration avec Roberta Cohen; *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* (Brookings: 1998), édité en collaboration avec Roberta Cohen. Ces deux dernières études ont été réalisées à la suggestion du Secrétaire général Boutros Boutros Ghali. L'actuel Secrétaire général, Kofi Annan, a quant à lui proposé la publication de l'ouvrage de vulgarisation *Exodus Within Borders* (Brookings: 1999) de David A. Korn. Ces publications donnent une vue globale de la crise des déplacements internes mais contiennent aussi des études de cas par pays, une analyse des cadres juridiques institutionnels existants, un examen du rôle des organisations régionales et des organisations non gouvernementales ainsi que des stratégies et recommandations pour une action plus efficace à tous les niveaux. Avec la publication de ces études, le Représentant considère qu'une tâche essentielle, consistant à définir les contours et les caractéristiques fondamentales du problème des déplacements internes et les cadres juridiques et institutionnels existants pour les actions correctrices, a été largement menée à bien.

61. L'attention s'est récemment portée sur l'étude de certains aspects précis du problème des déplacements internes et de la recherche de solutions. C'est ainsi que le Projet a donné lieu à la publication d'articles d'éminents chercheurs et de membres de son personnel sur des questions telles que les stratégies de développement à l'intention des femmes déplacées; les mesures visant à combler les écarts de développement; la question de la participation à la vie politique; les tendances dans les Amériques; les procédures d'appel global; la réaction du Gouvernement des États-Unis et des gouvernements européens aux déplacements internes; le rôle des institutions nationales des droits de l'homme; une sélection d'ouvrages sur les déplacements internes; les commentaires récemment émis sur les Principes directeurs; la situation des populations déplacées en Iraq; et les déplacements induits par les problèmes de développement.

62. En outre, à la demande du Coordonnateur des secours d'urgence, le bureau du Représentant a entrepris des recherches sur la question du moment où cesse le déplacement. Un numéro spécial de *Forced Migration Review* sur ce sujet, édité en collaboration par le Projet et l'Institut de Georgetown University pour l'étude des migrations forcées, a été publié en 2003.

63. De nouvelles études sont en cours sur tout un éventail de thèmes, dont les suivants : analyse des responsabilités nationales; le rôle des acteurs non étatiques; le rôle des soldats de la paix; la conception d'un régime de protection globale des déplacés et des réfugiés; confection d'un manuel sur les mécanismes de protection des droits de l'homme à l'intention des personnes déplacées; examen du point de vue du droit international des normes décrites dans les Principes directeurs; répertoire des programmes de formation universitaire et autres traitant de la question des déplacements.

64. Par ailleurs, grâce à son affiliation depuis juin 2002 à la School of Advanced International Studies (SAIS) de l'Université de John Hopkins, le Représentant a commencé à mettre sur pied un centre d'études sur les déplacements. Le centre organisera des formations, offrira des bourses et favorisera la recherche universitaire sur les causes et les conséquences des déplacements et sur les solutions à apporter. Au printemps 2003, le Représentant a inauguré ce centre en y donnant un cours sur les déplacements internes à l'intention des étudiants de troisième cycle de la SAIS. À plus long terme, des universitaires devraient être invités au centre pour en enrichir le programme et les activités de recherche.

III. Les défis de l'avenir

65. En décembre 2002, à Vienne, les Gouvernements autrichien et norvégien, en collaboration avec le Projet Brookings-SAIS, ont accueilli un colloque international sur le mandat du Représentant. Ce colloque était organisé sur le thème « Bilan et plan d'avenir ». La réunion avait pour principaux objectifs d'évaluer les travaux réalisés et les difficultés rencontrées par le Représentant ainsi que les progrès accomplis par la communauté internationale et d'envisager pour l'avenir des stratégies internationales, régionales, nationales et locales destinées à promouvoir une meilleure réaction à la crise mondiale du déplacement interne. Ont participé aux travaux, des représentants des organismes et des bureaux des Nations Unies, ainsi que d'autres organisations internationales s'intéressant aux déplacements internes. La principale conclusion de la réunion a été résumée par le professeur Thomas

Weiss dans son étude de base, qui a estimé, en ce qui concerne les défis de l'avenir, « que l'option qui paraît raisonnable pour les cinq prochaines années, parce que les autres sont peu réalisables ou peu souhaitables, consiste à tirer le meilleur parti des modalités en vigueur[88] ». Cette évaluation réaliste et pragmatique n'est pas une expression d'autosatisfaction : il s'agit d'un défi à relever pour rendre le système plus productif et plus efficace.

66. Depuis la création du poste de représentant en 1992, d'importants progrès ont été accomplis dans divers domaines – établissement de normes, arrangements institutionnels et réactions opérationnelles – pour répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Le présent rapport a porté plus particulièrement sur les Principes directeurs concernant les déplacements internes parce que c'est le domaine dans lequel il y a eu le plus de progrès. Les Principes sont maintenant largement acceptés en tant que normes et comme un instrument utile pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées. On considère par ailleurs que l'approche fondée sur la collaboration constitue actuellement la meilleure réaction institutionnelle à la crise mondiale du déplacement interne. En outre, grâce à ses missions dans les pays, le Représentant a réussi à engager avec les gouvernements et d'autres protagonistes un dialogue constructif en faveur des personnes déplacées. Par ailleurs, un programme de recherche appliquée portant sur divers aspects de la crise du déplacement est maintenant bien établi grâce au Projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne et au nouveau Centre SAIS pour les études sur le déplacement.

67. Toutefois, il existe toujours un profond fossé entre les normes postulées, les structures institutionnelles et les résultats opérationnels d'une part, et d'autre part, les besoins toujours pressants de protection et d'assistance des populations déplacées. L'ampleur de cet écart reste à établir mais son existence est bien réelle. À l'avenir, les mesures à prendre devront viser à mesurer plus précisément le succès ou l'échec de la réaction de la communauté internationale à la crise mondiale du déplacement interne, à reconnaître les insuffisances du système de protection et d'assistance et à définir ce qui doit être fait pour y remédier. Cela signifie que, tout en continuant à faire ce que l'on fait déjà et en s'employant à faire mieux, il faudra évaluer plus précisément le système et ses opérations afin de déterminer la mesure dans laquelle il pourrait répondre plus efficacement à l'ensemble des besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées.

Notes

[1] Roberta Cohen, Walter Kälin et 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, 2003.

[2] Mario Gomez, *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, Illustrated by the Sri Lankan Experience*, Projet Brookings-SAIS sur les déplacements internes, juillet 2002.

[3] *National Human Rights Institutions Best Practice*, Secrétariat du Commonwealth, 2001, p. 33.

[4] *Follow-Up Conference to the International Migration Policy Conference for East Africa, the Horn of Africa and the Great Lakes Region: Summary Report and Conclusions*, Programme sur les politiques ayant trait aux migrations internationales, juin 2003.

[5] Commission interaméricaine des droits de l'homme, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev.1, chap. VI, p. 10, 26 février 1999. Voir aussi Commission interaméricaine des droits de l'homme, Fifth Report on the Situation of Human Rights in Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., chap. XIV, 12, 6 avril 2001.

[6] Pour la déclaration ministérielle voir le site Web <httpp://www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/DecKhartoum.pdf> (en anglais) et pour les recommandations des experts voir le site <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/conferences/IGADREC.pdf> (en anglais également).

[7] James Kunder, *The Consolidated Appeals and IDPs: The Degree to Which UN Consolidated Inter-Agency Appeals for the Year 2000 Support Internally Displaced Populations*, Projet Brookings/UNICEF sur les déplacements internes, août 2000.

[8] « International Efforts for IDPs after a Decade: What Next? » *Taking Stock and Charting the Future: International Symposium on the Mandate of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, Projet Brookings-SAIS sur les déplacements internes, décembre 2003.