



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

2025



Cover Photo: Les Philippines. Ce métier à tisser « habien » ou indigène est utilisé par un groupe dirigé par des femmes à Barangay Sambulawan, Midsayap (BARMM) grâce au soutien du gouvernement australien en partenariat avec Community and Family Services International (CFSI) et le gouvernement BARMM. La communauté a également reçu des textiles, des accessoires, des tables, des chaises et des tentes dans le cadre du capital de démarrage qu'elles peuvent utiliser pour une entreprise de couture et de location d'événements.

Ce projet de moyens de subsistance constitue désormais une source de revenus plus stable pour la communauté, qui accueille des familles déplacées de force qui fuient le conflit dans les zones environnantes.

© HCR/Martin San Diego

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été coordonné, préparé et rédigé par Martina Caterina (Division de la protection internationale du HCR) et le professeur David Cantor (Directeur du centre Refugee Law Initiative de l'université de Londres), dont l'étude en tant que consultant constitue la deuxième partie de ce rapport.

Le présent rapport n'aurait pu être publié sans la contribution et les commentaires inestimables des membres du personnel du HCR dans tous les bureaux régionaux et de pays concernés. Les collègues qui nous ont apporté leur soutien sont trop nombreux pour être cités individuellement, mais nous les remercions tous chaleureusement d'avoir participé tout au long du processus de rédaction. Nous remercions également tous les membres du personnel et les experts qui ont révisé le présent rapport, y compris les membres de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques, pour leurs observations et commentaires utiles, en particulier : Paula Gaviria (Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays) et Nadine Walicki de son bureau ; Elizabeth Ferris (Institut pour l'étude des migrations internationales à la School of Foreign Service, université de Georgetown) et Walter Kälin (université de Berne), membres du Groupe d'experts sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays ; Nina Schrepfer, Cornelis Wouters, Mark Yarnell (HCR) ; Natalia Baal (Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés, aux personnes déplacées internes et aux apatrides) ; Rebecca Frishkorn (Programme des Nations Unies pour le développement) ; Greta Zeender (Bureau du Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes) et Xavier Devictor (Banque mondiale).

Les cartes figurant dans cette publication n'impliquent aucune prise de position de la part du HCR quant au statut juridique d'un pays, territoire ou zone, ni de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières ou limites.

UNHCR
PO BOX 2500
1211 Geneva 2
Switzerland

© HCR 2025

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien du Département d'État des États-Unis : Bureau de la population, des réfugiés et des migrations (PRM).

AVANT-PROPOS

Selon l'Observatoire des situations de déplacement interne, plus de 75 millions de personnes devraient être déplacées à l'intérieur de leur pays d'ici à la fin de 2023 en raison de conflits, de catastrophes, de violations des droits humains et de violences. De nouveaux conflits éclatent avant que d'autres ne soient résolus et se transforment souvent en des situations de crise prolongée, dans lesquelles les droits humains sont fréquemment et systématiquement bafoués. Dans le même temps, 75 % des personnes déplacées de force dans le monde se trouvent actuellement dans des zones fortement ou extrêmement exposées au risque de phénomènes provoqués par les changements climatiques, dont la fréquence et la gravité augmentent.

Comme le Secrétaire général des Nations Unies l'a souligné dans son Programme d'action sur les déplacements internes, c'est aux États qu'il incombe en premier lieu de faire progresser la prévention, la protection et la recherche de solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI, ou personnes déplacées). La mesure dans laquelle les États élaborent et mettent en œuvre des lois et des politiques nationales en matière de déplacement interne reste un indicateur majeur du fait que les responsables politiques ont reconnu les personnes déplacées et la nécessité de répondre à leurs besoins.

Les cadres juridiques et politiques spécifiques au déplacement interne constituent un point de référence essentiel à l'effort global et holistique que les pouvoirs publics et la société doivent fournir pour protéger les personnes déplacées et leur apporter des solutions durables. Ils améliorent la prévisibilité de la réponse nationale et participent à surmonter les défis pratiques courants en permettant aux parties prenantes de s'entendre sur les concepts et les principes, en clarifiant les rôles et les responsabilités et en établissant une base juridique pour l'affectation de ressources budgétaires aux interventions. Comme démontré dans le présent rapport, un nombre croissant d'États a compris l'importance d'adopter des cadres juridiques et politiques nationaux. Beaucoup ont ainsi progressé en la matière avec le soutien de partenaires internationaux,

régionaux et nationaux. Les instruments relatifs au vote, à la santé, aux changements climatiques, aux catastrophes, au développement, à la paix et à d'autres domaines contiennent également des dispositions applicables aux personnes déplacées. Cependant, le fait pour un État d'élaborer une loi ou une politique nationale sur les personnes déplacées ne constitue que la première étape en matière de responsabilité à l'égard des personnes déplacées.

En tant qu'organisme chef de file en matière de protection, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est résolu à poursuivre son travail avec les gouvernements et les partenaires pour soutenir l'élaboration de cadres juridiques, politiques et institutionnels conformes aux normes régionales et internationales en matière de prévention, de protection et de solutions liées au déplacement interne. Dans le même temps, le HCR œuvre à ce que les cadres et outils existants permettent d'améliorer la protection dans la pratique. C'est pourquoi je me réjouis que la présente publication soit consacrée à la mise en œuvre des lois et des politiques, qui fait rarement l'objet d'études comparatives dans le domaine du déplacement interne. En examinant la réponse normative et opérationnelle au déplacement interne dans certains pays, ce rapport fournit une analyse, des recommandations et des exemples de bonnes pratiques utiles dont nous pourrions tous apprendre. J'espère donc que la présente publication servira aux décideurs publics et aux praticiens qui dirigent ou qui soutiennent les réponses aux questions de déplacement interne.

**Haute-Commissaire assistante chargée
de la protection au HCR**



Ruvendrini Menikdiwela

La décennie écoulée a été marquée par une augmentation sans précédent des déplacements internes dans presque toutes les régions du monde. Cette crise a mis à rude épreuve la capacité du système international à protéger les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier dans un contexte de polarisation politique toujours plus grave, qui empêche une coopération internationale efficace.

La nature des conflits armés contemporains, qui sont de plus en plus caractérisés par un mépris du droit international humanitaire et des droits humains, suscite de vives inquiétudes. Les attentats aveugles, les restrictions arbitraires de l'aide humanitaire, les attaques contre les installations sanitaires et le personnel humanitaire et de santé ainsi que l'utilisation de la famine et de la violence sexuelle comme armes de guerre ont fait des ravages dans la population civile et créé des situations de déplacement qui pourraient durer des générations. Dans le même temps, les catastrophes liées au changement climatique, les projets de développement et la violence généralisée poussent un nombre toujours plus important de personnes à quitter leur foyer. La communauté internationale n'a toujours pas apporté de réponse efficace à cette crise mondiale d'envergure mondiale.

Dans ce contexte, les lois et politiques nationales en matière de déplacement interne jouent un rôle crucial dans la prévention du déplacement arbitraire, en protégeant les droits humains des personnes déplacées et en leur apportant des solutions durables. Le présent rapport découle du travail considérable réalisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les membres de l'Équipe spéciale sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection, qui ont analysé la progression des cadres juridiques et politiques ainsi que leur mise en œuvre opérationnelle au cours des deux dernières années. À travers cette méta-analyse, le présent rapport servira de guide pratique aux décideurs publics pour déterminer les éléments nécessaires à l'élaboration de lois ou de politiques efficaces en matière de déplacement interne.

L'histoire a montré que l'efficacité des lois et des politiques dépend de celle de leur mise en œuvre. C'est pourquoi je me réjouis de l'axe central novateur de la présente publication, qui analyse comment les lois et les politiques nationales en matière de déplacement interne ainsi que les structures institutionnelles établies pour assurer leur mise en œuvre déterminent l'efficacité globale des interventions connexes. En plus de cerner les difficultés posées par la mise en œuvre de ces lois et politiques nationales sur le déplacement interne dans la pratique, le présent rapport décrit les structures institutionnelles efficaces à cet égard. Des exemples concrets tirés de différents contextes fournissent de précieuses indications aux décideurs nationaux et aux organismes de mise en œuvre.

Cette publication encourage à faire preuve de créativité et de dynamisme dans la combinaison d'approches adaptées aux contextes, tout en reconnaissant la complexité des questions de déplacement interne. Je salue l'accent placé sur la mise en œuvre de interventions solides, qu'il s'agisse d'élaborer des politiques limitées dans le temps en fonction du contexte, de répartir clairement les rôles et les responsabilités, de collecter régulièrement des données et de passer rapidement d'interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées à des approches qui les intègrent.

Malgré les progrès accomplis, il reste beaucoup à faire pour résoudre la crise mondiale du déplacement interne. J'estime avec satisfaction que le présent rapport aidera considérablement les décideurs publics et les praticiens à tenir la promesse de la responsabilité nationale et à protéger les droits des personnes déplacées dans le monde entier.

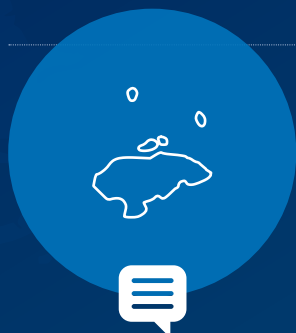
Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays



Paula Gaviria Betancur

Paroles de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Selon vous, pourquoi est-il important de disposer d'une loi ou d'une politique publique sur le déplacement interne ?



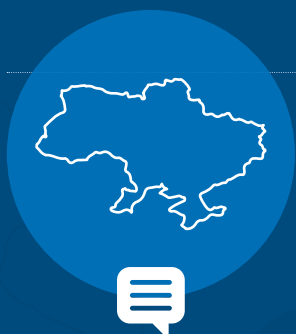
Gonzalo Ramirez*
(Honduras)

« Il est essentiel d'approuver une loi ou une politique publique pour les personnes déplacées afin de garantir la protection et les droits de ceux d'entre nous qui ont été forcés de fuir et qui ont été confrontés à plusieurs des situations de violence et de vulnérabilité les plus extrêmes. Le déplacement forcé est non seulement un problème humanitaire, mais aussi une crise sociale, économique et politique qui touche des milliers de familles. Adopter des cadres juridiques n'est pas qu'un moyen de reconnaître qu'il existe un problème, mais aussi une obligation pour l'État d'apporter des solutions structurelles et durables. [...] En l'absence d'un cadre normatif approprié, les efforts sont insuffisants et dispersés et les personnes déplacées sont en réalité contraintes de vivre sans protection, sans accès à des ressources et sans attention particulière. [...] »



Laura Marcela Borrero Fierro
(Colombie)

« Il est extrêmement important d'avoir une loi, car c'est ainsi que la protection des droits des personnes déplacées est juridiquement garantie. [...] Les personnes déplacées perdent généralement tout, y compris leur famille. Elles perdent leur maison, elles perdent leur emploi, des membres de leur famille meurent [...]. Voilà pourquoi il est si important que la législation traite également de la réparation afin que l'État, qui est responsable de garantir les droits fondamentaux, fournisse l'assurance qu'après avoir subi de telles pertes, les déplacés internes pourront de nouveau jouir de leurs droits fondamentaux qui, d'une certaine manière, leur ont été retirés [...]. Les personnes déplacées devraient autrement supplier qu'on leur vienne en aide, ce qui n'est pas juste. La réparation devrait être un droit, qu'il s'agisse de pouvoir trouver un foyer, de pouvoir participer, de pouvoir faire entendre sa voix ou de se sentir chez soi [...]. Les personnes déplacées ont le droit, et ce n'est pas à cause d'un conflit, de demander qu'un acteur étatique leur accorde ce à quoi elles ont droit. »



Tetiana Durnieva
(Ukraine)

« Disposer d'une loi complète est essentiel pour protéger les droits humains des personnes déplacées en garantissant l'égal accès au logement, aux soins de santé, à l'éducation et à la participation politique. Le respect de ces droits est à la fois une obligation constitutionnelle et une exigence en vertu des cadres internationaux. Une loi complète favorise également l'intégration en encourageant la cohésion sociale et en réduisant les tensions dans les communautés d'accueil. »

**Nom fictif utilisé pour des raisons de protection*

Selon vous, quelles sont les conséquences de la loi sur le déplacement interne dans votre pays ? En d'autres termes, qu'est-ce qui n'aurait pas été possible sans ce cadre ?



**Laura Marcela
Borrero Fierro**
(Colombie)

« Une loi est un moyen de faire appliquer quelque chose d'obligatoire, ou de faire de cette chose une obligation plutôt qu'un choix. Bien évidemment, une loi implique un budget et fait beaucoup plus intervenir l'administration, mais elle permet de garantir quelque chose. Ce qui n'est pas écrit n'existe pas. [...] Par exemple [...] le droit à la participation. Si nous n'avions pas de loi, nous n'aurions pas le droit, qui est accordé aux victimes en tant que telles, de participer. Parce que c'est la loi qui établit que les victimes ont le droit de participer, et que c'est la loi qui a créé les tables rondes auxquelles nous pouvons véritablement participer, qui sont des espaces dans lesquels nous sommes représentés et nous pouvons nous exprimer. Sans cette loi, il n'y aurait pas en Colombie plus de 1 090 tables rondes pour dialoguer. Sans cette loi, les maires, les gouverneurs et la présidence du pays ne seraient pas obligés de dialoguer et d'élaborer les politiques nationales avec les victimes. »



Yana Liubymova
(Ukraine)

« En Ukraine, le cadre juridique spécifique aux personnes déplacées à l'intérieur du pays a transformé la manière dont elles contribuent au relèvement et à la gouvernance. La création de plus de 1 000 conseils a permis aux personnes déplacées de participer directement à l'élaboration des politiques en matière de logement, de services sociaux et d'intégration à long terme, ce qui aurait été impossible sans action législative. Une analyse des 677 conseils de personnes déplacées internes réalisée en juin 2024 met en évidence le rôle crucial des femmes dans ces efforts. Les femmes représentent 77 % des participants actifs aux conseils (soit 7 433 sur 9 678) et occupent 66 % des postes de direction (446 conseils sont dirigés par des femmes, contre 195 par des hommes). Ce leadership n'est pas seulement important pour soutenir les communautés déplacées, il est aussi vital pour les processus de consolidation de la paix et de rétablissement. Les femmes qui siègent dans les conseils de personnes déplacées internes sont à l'origine de solutions inclusives qui garantissent que la réponse au déplacement est non seulement axée sur la communauté, mais aussi viable et équitable. Sans cadre juridique, de telles plateformes de participation et de leadership n'existeraient pas, et les femmes ne pourraient pas apporter leur contribution essentielle – particulièrement aux processus de consolidation de la paix et de reconstruction. L'expérience de l'Ukraine démontre que les lois spécifiques aux personnes déplacées sont nécessaires, mais aussi indispensables pour donner aux populations déplacées les moyens de reconstruire leurs communautés, de renforcer la démocratie locale et de participer à une paix durable. »

TABLE DES MATIÈRES

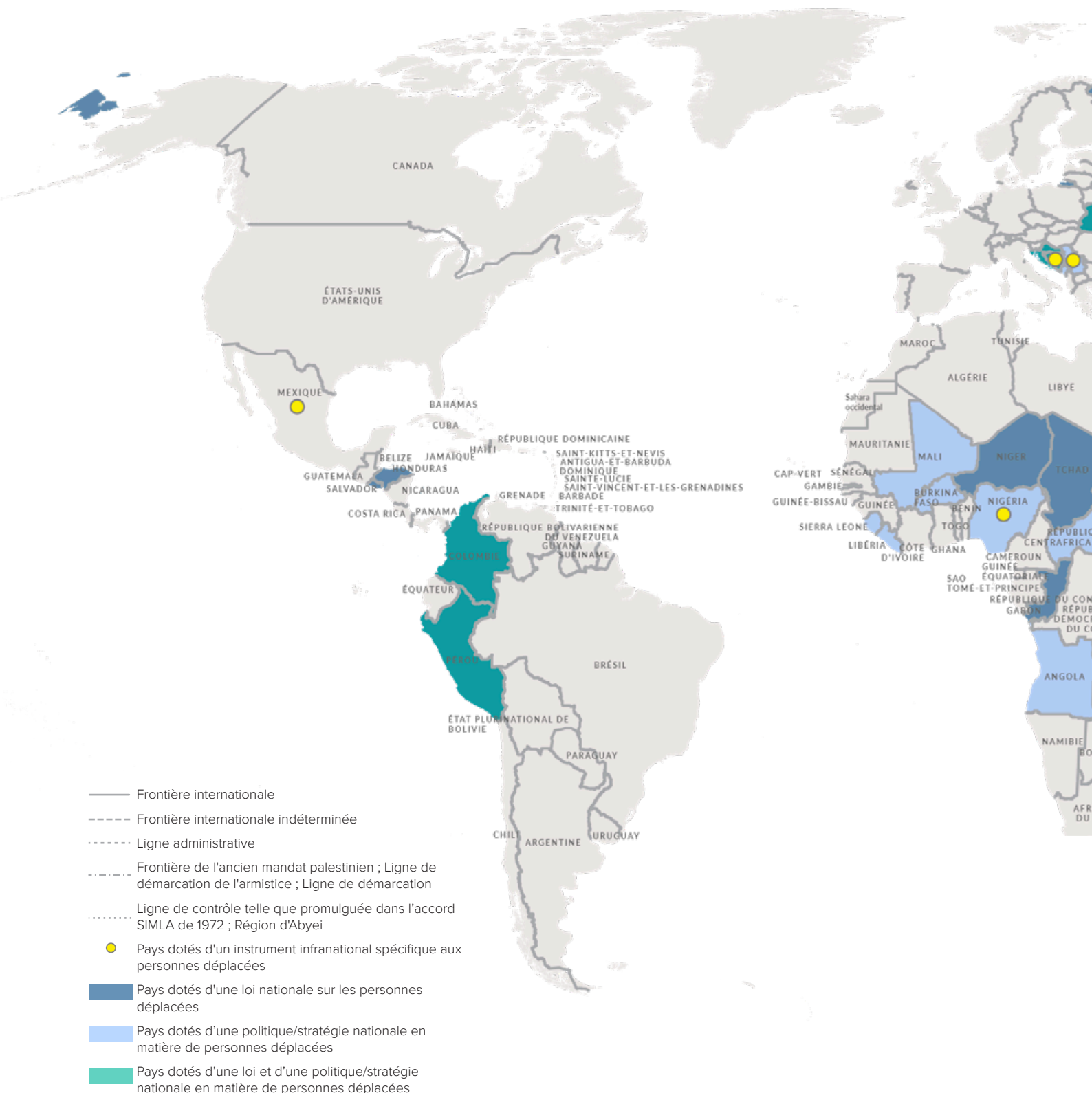
| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | ii |
| Paroles de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays | iv |
| Résumé analytique | 1 |
| | |
| PARTIE 1: PRINCIPALES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES EN MATIÈRE DE DÉPLACEMENT INTERNE | 5 |
| 1. Aperçu mondial | 7 |
| 2. Aperçus régionaux | 12 |
| Afrique | 12 |
| Continent américain | 24 |
| Asie-Pacifique | 38 |
| Europe | 44 |
| Moyen-Orient | 47 |
| | |
| PARTIE 2: APPRENDRE DE LA MISE EN ŒUVRE | 49 |
| 1. Introduction | 50 |
| Contexte : pourquoi étudier la mise en œuvre ? | 50 |
| Portée de l'étude | 51 |
| Méthodologie du rapport | 53 |
| 2. Personnes concernées | 55 |
| Définir les personnes déplacées internes | 55 |
| Utiliser la définition des personnes déplacées internes pour favoriser leur prise en compte | 57 |
| Conséquences sur le fond et la forme de la réponse au déplacement interne | 60 |
| Principaux enseignements tirés de l'expérience | 66 |
| 3. Portée matérielle | 70 |
| Prévention | 70 |
| Protection et assistance | 75 |
| Solutions | 78 |
| Principaux enseignements tirés de l'expérience | 86 |
| 4. Réponse institutionnelle | 88 |
| Point focal institutionnel pour les personnes déplacées | 88 |
| Rendre l'approche pangouvernementale opérationnelle | 94 |
| Volonté politique | 105 |
| Principaux enseignements tirés de l'expérience | 112 |



Nigeria. Mimi Kiva, déplacée par les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans l'État de Benue, fait du bénévolat comme assistante pédagogique au camp des personnes déplacées dans leur propre pays, où elle est arrivée en 2021 (15 octobre 2024). © HCR/Colin Delfosse.

CARTE DU MONDE - Lois et politiques sur le déplacement interne

(au 03 décembre 2024)



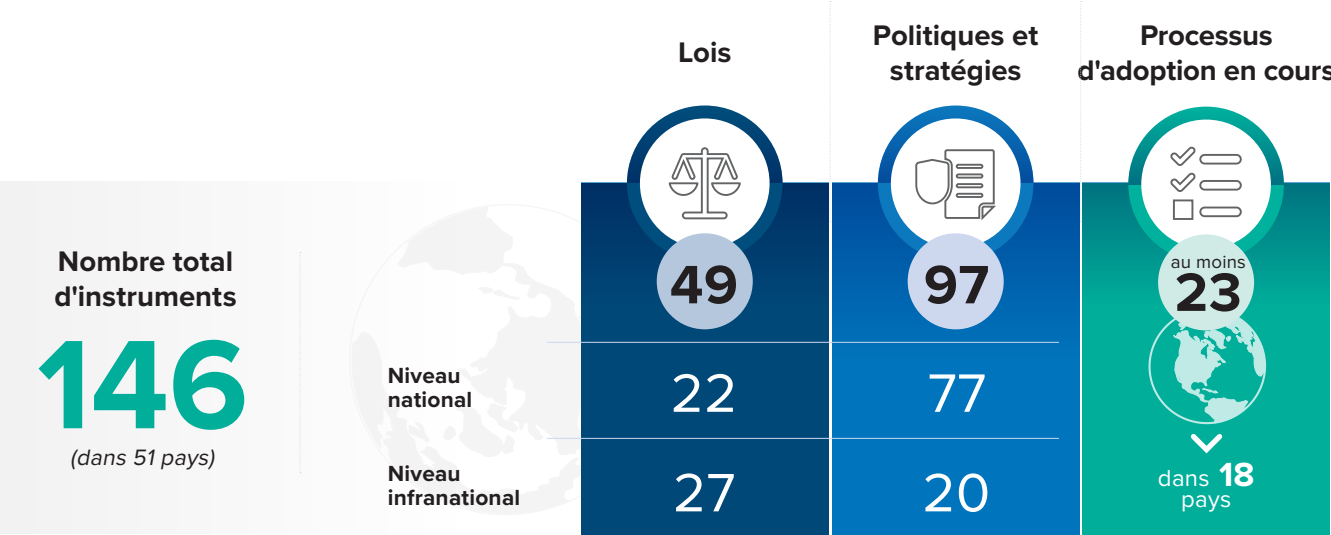
Date d'impression: 07 OCT 2024 | Sources: UNCS, UNHCR | Auteurs: UNHCR - HQ Copenhague

Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

PARTIE 1

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées¹ en chiffres (au 30 novembre 2024)



PARTIE 2

Le présent rapport traite de la manière dont les lois et les politiques qui encadrent le déplacement interne (ci-après également dénommés « cadres » ou « instruments » « portant spécifiquement sur les personnes déplacées » ou « sur les personnes déplacées ») ainsi que la nature de la réponse institutionnelle nationale déterminent l'efficacité de la réponse au déplacement interne et, par conséquent, les possibilités d'améliorer sa mise en œuvre. Les sections suivantes présentent les principales conclusions d'une étude menée sur la mise en œuvre des instruments relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (personnes déplacées) de 15 pays.

Personnes visées

Les cadres qui portent spécifiquement sur les personnes déplacées constituent un point de référence essentiel à l'effort global et holistique que les pouvoirs publics doivent fournir pour protéger les personnes déplacées et leur apporter des solutions durables de façon adéquate. En plus de clarifier les

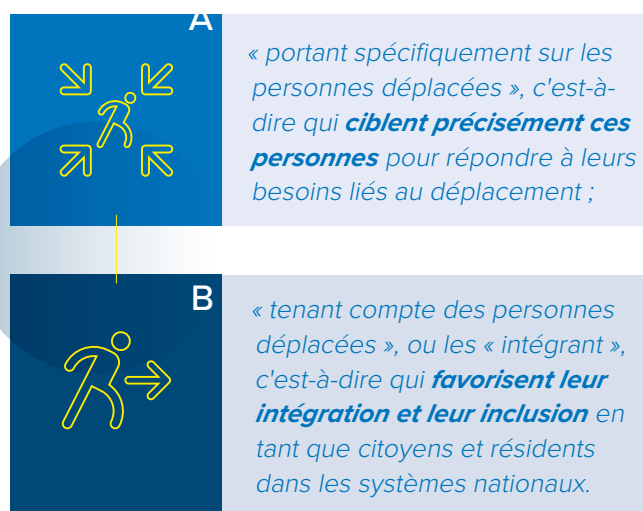
rôles et les responsabilités, ces cadres définissent les besoins et les normes à prendre en compte pour élaborer des instruments qui intègrent les personnes déplacées. **Adopter une politique plutôt qu'une loi peut suffire** si l'objectif est uniquement d'expliquer comment les personnes déplacées jouissent des droits juridiques ou constitutionnels accordés aux citoyens dans la législation nationale existante et qu'il n'est pas envisagé de leur accorder de nouveaux droits. **Élaborer une loi peut toutefois s'avérer nécessaire dans certains pays**, notamment lorsque les activités de réponse au déplacement interne requièrent d'exercer une autorité juridique (crédits budgétaires, attribution de nouvelles responsabilités institutionnelles, etc.). Au minimum, les instruments sur les personnes déplacées **doivent traiter des problèmes actuels de déplacement, être suffisamment souples pour accommoder les changements** de situation dans la mesure du possible et jeter des bases solides pour l'application de solutions durables. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays restent un point de départ essentiel pour définir

les besoins des personnes déplacées et élaborer une réponse au déplacement interne.

Les cadres nationaux ou infranationaux relatifs au déplacement interne peuvent légitimement adapter la **définition des personnes déplacées énoncée dans les Principes directeurs aux circonstances locales**. Cette adaptation peut être utile ou nécessaire pour clarifier la portée de la réponse au déplacement interne et définir quelles sont les personnes visées dans le pays concerné. Dans le même temps, les États doivent avoir conscience des conséquences qu'une telle adaptation pourrait avoir. Il convient également de réfléchir à limiter la durée de validité des lois sur les personnes déplacées, tout du moins en situation de conflit. Cette possibilité peut notamment servir aux États qui hésitent à adopter une loi sur les personnes déplacées par crainte d'« institutionnaliser le problème ».

Les États adoptent différentes approches, fondées sur le statut ou non, pour rendre opérationnelle la définition des personnes déplacées et cibler la réponse au déplacement interne. Bien qu'elles **déterminent chacune différemment le fond et la forme** de la réponse au déplacement interne, ces approches administratives ne s'excluent pas nécessairement et il est possible d'en utiliser au moins deux à la fois. L'essentiel est que les approches adoptées dans un pays tiennent compte du contexte et soient adaptées à la gestion gouvernementale des questions sociales et politiques similaires dans son ensemble, ainsi qu'à l'ampleur et à la nature de la situation de déplacement interne.

Répondre efficacement au déplacement interne nécessite de **combiner des interventions juridiques, politiques et opérationnelles** :



En général, il est particulièrement nécessaire de mener des interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées lorsque les besoins liés au déplacement sont plus importants. À mesure que ces besoins diminuent avec le temps et que la population déplacée accède à des solutions durables (si tel est le cas), il devient de plus en plus vital de mener des interventions tenant compte des personnes déplacées qui renforcent ou complètent les interventions spécifiques. Dans le même temps, il est essentiel d'inclure la question des personnes déplacées dans les cadres généraux pour encourager une approche pangouvernementale, faciliter la réintégration économique et sociale durable des personnes déplacées dans la société et garantir le respect de leurs droits en tant que citoyens et résidents habituels du pays.

Portée matérielle

Il importe d'adopter un **cadre national qui définisse le champ d'application et les normes élémentaires de la réponse au déplacement interne pour assurer la cohérence et la réglementation des interventions mises en œuvre**, ce qui facilitera la protection et l'assistance aux personnes déplacées, la prévention du déplacement arbitraire ainsi que l'apport de solutions au déplacement interne.

De nombreux cadres de base entérinent le principe de la prévention du déplacement conformément aux normes internationales. Il s'agit principalement d'une **interdiction du déplacement arbitraire**, dont la portée varie toutefois considérablement. Il peut également être **tout aussi, voire plus important d'adopter des instruments complémentaires qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées (notamment dans les domaines de la socioéconomie et de la sécurité)** pour protéger les personnes contre le déplacement et lutter contre les principales causes de ce phénomène.

Les lois et les politiques nationales sur les personnes déplacées établissent des **droits à la protection et à l'assistance dans des secteurs essentiellement semblables à ceux de l'application de solutions au déplacement interne**. Ces deux aspects semblent donc reposer sur des normes plus proches qu'il n'est parfois supposé, dont la similitude indique qu'il existe de **bonnes raisons législatives et politiques de combiner** des interventions humanitaires à court terme axées sur la protection et l'assistance avec des interventions de développement à plus long terme, axées sur l'inclusion

et les solutions. Le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* du Comité permanent interorganisations (CPI) reste un point de référence essentiel pour formuler la définition des solutions, les principes et les normes qui les sous-tendent, ainsi que pour guider l'action dans différents domaines.

Il est crucial **d'intégrer les déplacements internes (ou les solutions qui y sont apportées) dans les cadres nationaux** qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées **afin de renforcer la nature pangouvernementale de la prise en charge des personnes déplacées en tant que citoyens et résidents** et de garantir que les interventions d'assistance humanitaire rapide menées à court terme se transforment en un soutien continu à l'application de solutions durables au déplacement interne. Cette transformation s'opère particulièrement lorsque les interventions font participer d'autres acteurs que les acteurs humanitaires (par exemple, les parties prenantes du développement locales et internationales) à la recherche de solutions ou que leur financement prévoit la mise en place de solutions.

Ce constat souligne à nouveau l'importance d'adopter une approche intégrée des responsabilités de l'État en matière de déplacement interne, selon laquelle les lois et politiques qui portent spécifiquement sur les personnes déplacées et celles qui les intègrent remplissent des fonctions distinctes et complémentaires. Il fait également ressortir la nécessité d'une réflexion approfondie sur le rôle que les instruments juridiques, politiques et stratégiques sur les personnes déplacées doivent jouer dans un pays donné, et donc sur les manières de les cibler et de les adapter au contexte dès le début de leur élaboration.

Réponse institutionnelle

Il est généralement nécessaire d'adopter un cadre national de base sur le déplacement interne pour définir les structures institutionnelles qui serviront à mettre en œuvre les interventions face au déplacement interne. La constitution des structures institutionnelles dépendra essentiellement de l'organisation gouvernementale globale du pays concerné. Les pays qui établissent des institutions distinctes pour appliquer des solutions doivent veiller à ce que ces institutions ne fassent pas double emploi ou qu'elles n'entrent pas en concurrence avec les structures existantes de réponse au déplacement interne.

Il est impératif de désigner une seule **institution en tant que point focal** pour diriger la réponse nationale au déplacement interne. Cette institution, qui doit disposer des attributions et des capacités nécessaires pour assurer la mise en œuvre pangouvernementale des interventions, sera plus efficace si elle est placée sous l'autorité directe des plus hauts responsables politiques. En effet, apporter une réponse au déplacement interne nécessite d'adopter une **approche commune à l'ensemble du gouvernement**. Établir un instrument de base sur les personnes déplacées est utile pour définir les responsabilités du point focal, des ministères ou des organes nationaux ainsi que des entités territoriales infranationales dans le cadre de la réponse au déplacement interne. Ce type d'instrument sert également à établir les plateformes nécessaires à la coordination horizontale et verticale dirigée par le point focal.

Dans leurs cadres de base et complémentaires, les pays doivent également inclure des **dispositions sur les données relatives aux déplacements internes** qui précisent à quelles fins les données sont collectées et définissent les systèmes de collecte, d'analyse, de stockage et de partage des données. Il est également nécessaire d'affecter des fonds provenant de **sources ou de flux distincts** aux interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées, que les cadres de base ou complémentaires peuvent servir à définir. Parallèlement, les pays peuvent chercher à mobiliser des flux de financement plus larges pour mener des interventions qui tiennent compte des personnes déplacées.

Établir un ordre de priorité paraît être un moyen essentiel de pallier le manque de ressources financières et de volonté politique. Cette stratégie permet notamment de privilégier les besoins des personnes déplacées les plus vulnérables ou les territoires les plus touchés lors de la mise en œuvre des normes établies dans les instruments de base sur les personnes déplacées. L'adaptation au contexte prend alors une importance cruciale. De manière générale, les interventions menées selon un ordre de priorité doivent reposer sur des principes, être fondées sur les meilleures données et analyses de la situation disponibles, mais aussi tenir compte des conséquences pour les bénéficiaires et l'ensemble de la population déplacée.

Il est notamment possible d'inspirer un sentiment d'appropriation nationale en faisant participer les acteurs institutionnels concernés au processus d'élaboration et d'adoption des cadres sur les personnes déplacées. La clé d'une mise en œuvre durable est toutefois d'isoler l'adhésion institutionnelle des éventuels changements de gouvernement ou d'autre nature, notamment en choisissant avec soin les principaux intermédiaires de dialogue avec l'État (comme les institutions nationales des droits humains). D'autres acteurs nationaux peuvent également jouer un rôle essentiel. Dans certains pays, le pouvoir judiciaire est en mesure de traduire la volonté de l'État d'appliquer les cadres sur les personnes déplacées indépendamment des changements de gouvernement ou d'autre nature. De même, la participation des partenaires internationaux et de la société civile (dont les personnes déplacées) peut renforcer la volonté et la capacité des institutions à appliquer les cadres relatifs au déplacement interne.

Récapitulatif

Dans les situations de crise prolongée en particulier, le déplacement interne risque de devenir un problème relativement institutionnalisé et donc plus difficile à surmonter pour une société. Il est cependant possible de répondre au déplacement interne sans qu'il devienne insurmontable en veillant à ce que : le cadre de base soit appliqué au moyen de **politiques, stratégies ou plans ciblés, limités dans le temps et adaptés au contexte ; les institutions se voient attribuer des rôles et des responsabilités clairs**; les interventions intègrent la mise en place de solutions dès le début ; les progrès réalisés dans l'apport de solutions soient régulièrement analysés et évalués sur la base de données adéquates ; les interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées se transforment le plus rapidement possible en des interventions qui les intègrent. **Aucun pays ne veut d'une crise du déplacement interne perpétuelle. Il est donc essentiel d'utiliser des cadres sur les personnes déplacées afin de tracer la voie à suivre pour sortir des crises.**

De nombreux indicateurs du *Cadre normatif précisant les responsabilités des États* (publié par Brookings en 2005) restent valables. La présente étude offre néanmoins l'occasion de revoir certains de ces indicateurs et la manière dont il convient de les évaluer (données et analyse, etc.) ainsi que de réfléchir à d'éventuels nouveaux indicateurs. Une question clé est également de savoir comment les principaux déterminants de la volonté et de la capacité nationale influencent la mise en œuvre pratique des structures ou des indicateurs formels, et comment les exploiter au mieux pour mener des interventions en faveur des personnes déplacées à l'avenir.

PARTIE 1:

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES EN MATIÈRE DE DÉPLACEMENT INTERNE

Ce qui suit est un aperçu mondial et par région des principales évolutions juridiques et politiques relatifs à la prévention, à la protection et aux solutions pour les personnes déplacées qui ont eu lieu entre la publication du premier *Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne* (en août 2022) et le 30 novembre 2024. Chaque document officiel (loi, politique, stratégie, plan d'action ou autre instrument de mise en œuvre) mentionné dans le présent rapport est disponible sur **Refworld**, la **base de données mondiale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur les lois et les politiques**². Ces documents figurent également tous dans le **tableau de bord du HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne**³. Cet important outil lancé par le HCR en juillet 2024 compile des informations sur les cadres juridiques et politiques nationaux et infranationaux consacrés à la prévention, à la protection et aux solutions pour les personnes déplacées, ainsi que sur les cadres qui comprennent des dispositions relatives à la situation des personnes déplacées au regard des documents d'identité, des terres, du développement, de la paix, des catastrophes

et des changements climatiques. Le tableau de bord contient également des informations sur les instruments régionaux de protection des personnes déplacées en Afrique. Le tableau de bord sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne et le tableau de bord des traités et des lois sur les réfugiés constituent les deux premières composantes publiques de la **plateforme de cartographie et d'analyse des droits (RiMAP) du HCR**.

Plateforme de cartographie et d'analyse des droits (RiMAP) du HCR

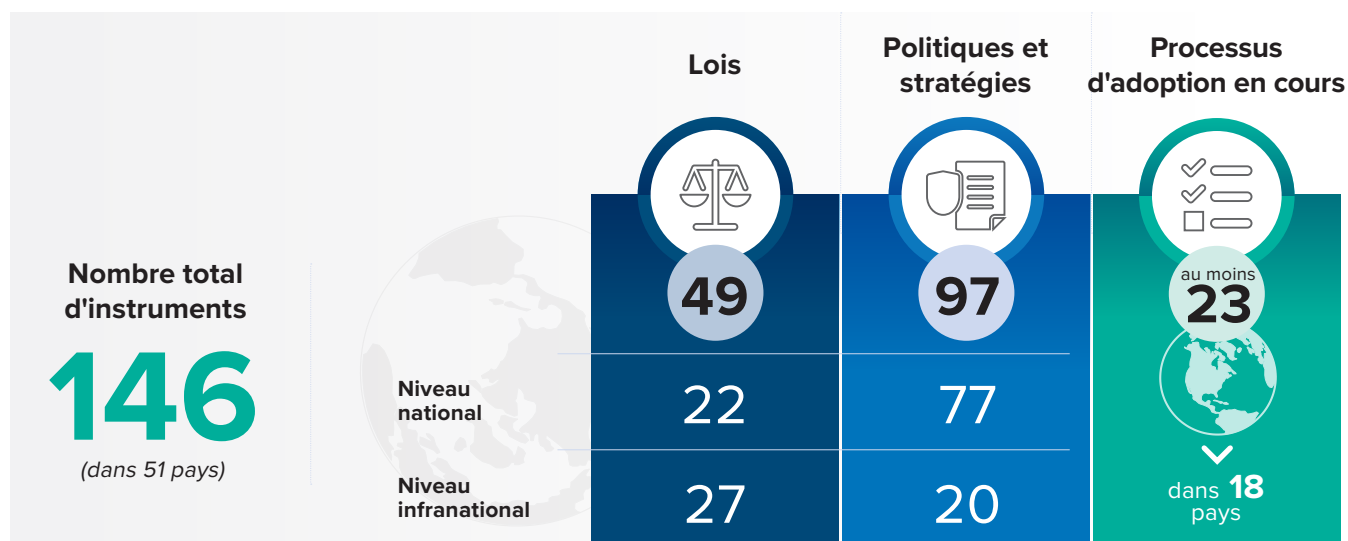
RiMAP est la plateforme en ligne de cartographie et d'analyse des droits du HCR. Elle est conçue pour permettre une compréhension globale des instruments juridiques applicables aux droits des réfugiés, des demandeurs d'asile, des personnes déplacées et des apatrides. Elle fournit un moyen structuré de cartographier et d'analyser les lois et politiques nationales qui déterminent l'accès aux droits de ces populations et facilite le repérage des lacunes en matière de protection, tant dans les cadres normatifs que dans leur application pratique. Les outils d'analyse de RiMAP ne couvrent pas seulement les régions d'intervention du HCR, l'objectif étant d'intégrer tous les États et territoires membres de l'Organisation des Nations Unies au fil du temps.

RiMAP jouera un rôle essentiel en permettant une analyse nationale, régionale et transrégionale complète ainsi qu'en fournissant des données juridiques et normatives fiables, cohérentes et comparables sur la protection des déplacés de force et des apatrides dans le monde entier. En permettant de cartographier les cadres nationaux existants et de repérer les lacunes, RiMAP renforce également la capacité à défendre efficacement les droits des personnes déplacées et à assurer la coordination avec d'autres entités pour répondre efficacement aux besoins liés au déplacement. La Division de la protection internationale du HCR coordonne le développement de RiMAP en étroite collaboration avec les bureaux régionaux et les équipes de pays de l'organisation. RiMAP est une source d'informations et un outil de recherche pour les universitaires, les décideurs publics, les praticiens du droit et les acteurs du développement. La plateforme sera ouverte au public en 2025 et inclura progressivement les cadres juridiques sur les personnes déplacées. La plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://rimap.unhcr.org/>.



1. APERÇU MONDIAL

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées⁴ en chiffres (au 30 novembre 2024)



Dans l'ensemble, l'impulsion politique donnée par le Groupe de haut niveau chargé de la question des déplacements internes, qui est liée au Programme d'action du Secrétaire général et au travail du Conseiller spécial pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes, a entraîné une augmentation notable d'élaborations et d'adoptions d'instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans toutes les régions. C'est notamment dans les pays considérés comme prioritaires par le Conseiller que des stratégies et des plans d'apport de solutions durables ont vu le jour.

Le 30 novembre 2024, 51 pays avaient adopté au moins un instrument – une loi, une politique ou une stratégie – sur le déplacement interne (ci-après également dénommés « instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées » ou « instruments sur les personnes déplacées »), ce qui représente un total de 146 instruments nationaux et infranationaux sur le déplacement interne.

Dix-huit pays ont adopté 49 lois sur les déplacements internes, dont les plus récentes ont été promulguées en 2023 au **Honduras**, au **Tchad** et en République du Congo. Le Honduras et le Tchad ont également élaboré des règlements connexes, qui n'avaient toutefois pas encore été adoptés à la fin du mois d'octobre 2024. L'adoption reste une étape fondamentale pour soutenir la mise en œuvre concrète de ces cadres juridiques importants.

Sur les 49 cadres juridiques existants sur les déplacements internes, 27 ont été adoptés au niveau infranational. Au cours de la période considérée pour le présent rapport, les principales évolutions juridiques survenues au niveau local sont l'**adoption aux Philippines d'une loi régionale sur les personnes déplacées** en septembre 2024 et de **16 ordonnances municipales sur le déplacement interne**. Ces instruments représentent une importante avancée et un intéressant processus ascendant de formalisation de la prise en charge locale des personnes déplacées dans un pays qui a prévu, sans concrétiser ce plan, d'adopter une loi nationale en matière de déplacement interne depuis plus d'une décennie.

Le 30 novembre 2024, 40 pays de tous les continents (plus récemment l'Éthiopie, le Nigéria, la République centrafricaine, la Somalie et le Soudan du Sud) avaient adopté 97 politiques et stratégies, ce qui représente un total de 8 nouveaux instruments rien qu'en 2024. La quasi-totalité de ces instruments⁵ est spécifiquement consacrée aux solutions durables et nombre d'entre eux se rapportent au niveau infranational, notamment dans des États fédéraux comme l'Éthiopie et le Nigéria. Si ces instruments signalent bel et bien la volonté politique des autorités qui les ont adoptés, l'objectif prioritaire des acteurs nationaux et de leurs partenaires internationaux sera désormais d'en assurer la mise en œuvre dans la pratique.

En outre, à la fin du mois de novembre, au moins 18 pays étaient en train d'élaborer ou de finaliser (mais n'avaient pas encore adopté) 23 cadres nationaux

ou infranationaux sur les déplacements internes. Les aperçus régionaux qui suivent fournissent plus de détails sur l'état d'avancement de bon nombre des processus susmentionnés.



Député Atty. Raïssa Jajurie, Leader adjoint de la région autonome de Bangsamoro du Parlement musulman de Mindanao (BARMM) et ministre de la BARMM Ministère des Services Sociaux et du Développement, comme elle explique son vote pour approuver le projet de loi sur les personnes déplacées dans leur propre pays.

© HCR/Karen Cepeda.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes t de leur propre pays, 25 ans après leur adoption

L'année 2023 marque le 25^e anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Il s'agit d'une occasion importante pour toutes les parties prenantes du déplacement interne de renforcer les efforts qu'elles mènent avec et pour les personnes déplacées tout en encourageant d'autres acteurs à en faire de même. Ces principes restent le premier cadre normatif de référence pour faire progresser

la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées. De nombreux gouvernements ont intégré les Principes à leurs lois ou à leurs politiques nationales et les tribunaux ont jugé qu'ils exprimaient de façon légitime les conventions sur les droits humains ratifiées par un pays en situation de déplacement interne. Les Principes ont également été repris dans le Programme d'action du Secrétaire général des Nations Unies sur les déplacements internes, ce qui renforce encore leur rôle de fondement stratégique des interventions internationales. En plus d'orienter les interventions juridiques, d'action publique et opérationnelles, les Principes directeurs ont permis aux personnes déplacées de défendre leurs droits et de participer aux décisions qui les concernent. Le nombre de personnes déplacées atteignant des niveaux inégalés dans le monde, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays sont plus que jamais d'actualité.

Une série d'événements a été organisée pour célébrer le 25^e anniversaire des Principes afin de donner un nouveau souffle à l'action en faveur des personnes déplacées. Le 17 avril 2023, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, Paula Gaviria Betancur, a collaboré avec le Groupe d'experts sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays (IPEG) pour organiser un dialogue mondial virtuel sur le passé, le présent et l'avenir des Principes directeurs. Cet événement mondial a consisté en une table ronde réunissant trois de ses prédécesseurs : Cecilia Jimenez-Damary, Chaloka Beyani et Francis Deng, sous la direction desquels les Principes directeurs avaient été rédigés. D'autres événements commémoratifs ont également eu lieu :



© HCR/Jasmine Cruz.



© HCR/Charlotte Hallqvist.

- Au Mexique, le Gouvernement et le HCR ont organisé un atelier sur les Principes directeurs et leur influence au Mexique, auquel ont participé plus de 70 personnes issues de 35 institutions fédérales et locales ainsi que d'agences internationales ;
- Aux Philippines, le HCR a organisé une conférence nationale pour encourager l'intégration des Principes directeurs à la législation nationale afin de protéger les personnes déplacées et de faciliter la mise en place de solutions durables⁶ ;
- au Soudan du Sud, le Gouvernement et l'équipe de pays pour l'action humanitaire ont célébré le 25^e anniversaire des Principes directeurs en organisant un événement pour évaluer leur mise en œuvre et déterminer les actions à mener en priorité pour soutenir l'apport de solutions durables.

Concernant les déplacements internes dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques, l'adoption le 20 décembre 2022 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution A/RES/77/161, qui demande officiellement à la Cour internationale de justice de rendre un avis consultatif sur les obligations des États en matière de changements climatiques (attendu en 2025) a constitué un événement important. Plus précisément, il a été demandé à la Cour de clarifier ces obligations en vertu du droit international et d'examiner les conséquences juridiques de toute violation passée, présente ou future de ces obligations. Le petit État insulaire du Pacifique qu'est Vanuatu a joué un rôle essentiel dans le lancement de cette procédure en menant une campagne mondiale pour obtenir un avis consultatif de la Cour, avec l'objectif de placer cette question cruciale au premier plan des débats juridiques internationaux.

Il importe également de souligner que si les contributions déterminées au niveau national et les plans nationaux d'adaptation établissent les priorités nationales en matière d'action climatique, une étude récente révèle que les déplacements forcés dus aux changements climatiques ne sont mentionnés que dans 54 des 166 contributions présentées en juillet 2024, et que seulement 25 d'entre elles prévoient concrètement des engagements, des objectifs ou des actions tangibles en matière de déplacement dans le contexte des changements climatiques. Parmi les 60 plans d'adaptation nationaux présentés par les États en septembre 2024, 24 uniquement incluent des dispositions relatives aux déplacements forcés dus aux effets des changements climatiques. Seulement trois pays (la Colombie, le Timor-Leste et le Sri Lanka) ont intégré des dispositions concrètes à la fois dans leur plan d'adaptation et leur contribution déterminée au niveau national⁷. Pour ce qui est de l'inclusion des personnes déplacées de force dans les stratégies de réduction des risques de catastrophe, la déclaration politique issue de

la réunion de haut niveau sur l'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai en 2023 appelle les États à renforcer la gouvernance globale des risques de catastrophe en promouvant des politiques, des stratégies et des actions en la matière qui réduisent le risque de déplacement en cas de catastrophe. Il reste cependant qu'une cartographie récente révèle que seulement sept des trente-et-une stratégies régionales de réduction des risques de catastrophe et des instruments connexes renvoient aux déplacements et que la mention des déplacements dans deux tiers des plans nationaux de réduction des risques de catastrophe est souvent peu développée⁸.

2. APERÇUS RÉGIONAUX



Pour lutter contre la désertification, les associations locales et les femmes déplacées dans son propre pays ont planté 2 000 arbres sur le site de déplacés de Bogo dans l'Extrême Nord région du Cameroun (23 juin 2023). © HCR/Eugene Sibomana.

A Afrique

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en chiffres
(au 30 novembre 2024)

Nombre total d'instruments

43
(dans 21 pays)



4 Lois



4



39 Politiques et stratégies



24



15

| Niveau national | Niveau infranational |
|-----------------|----------------------|
| 4 | |
| 24 | 15 |

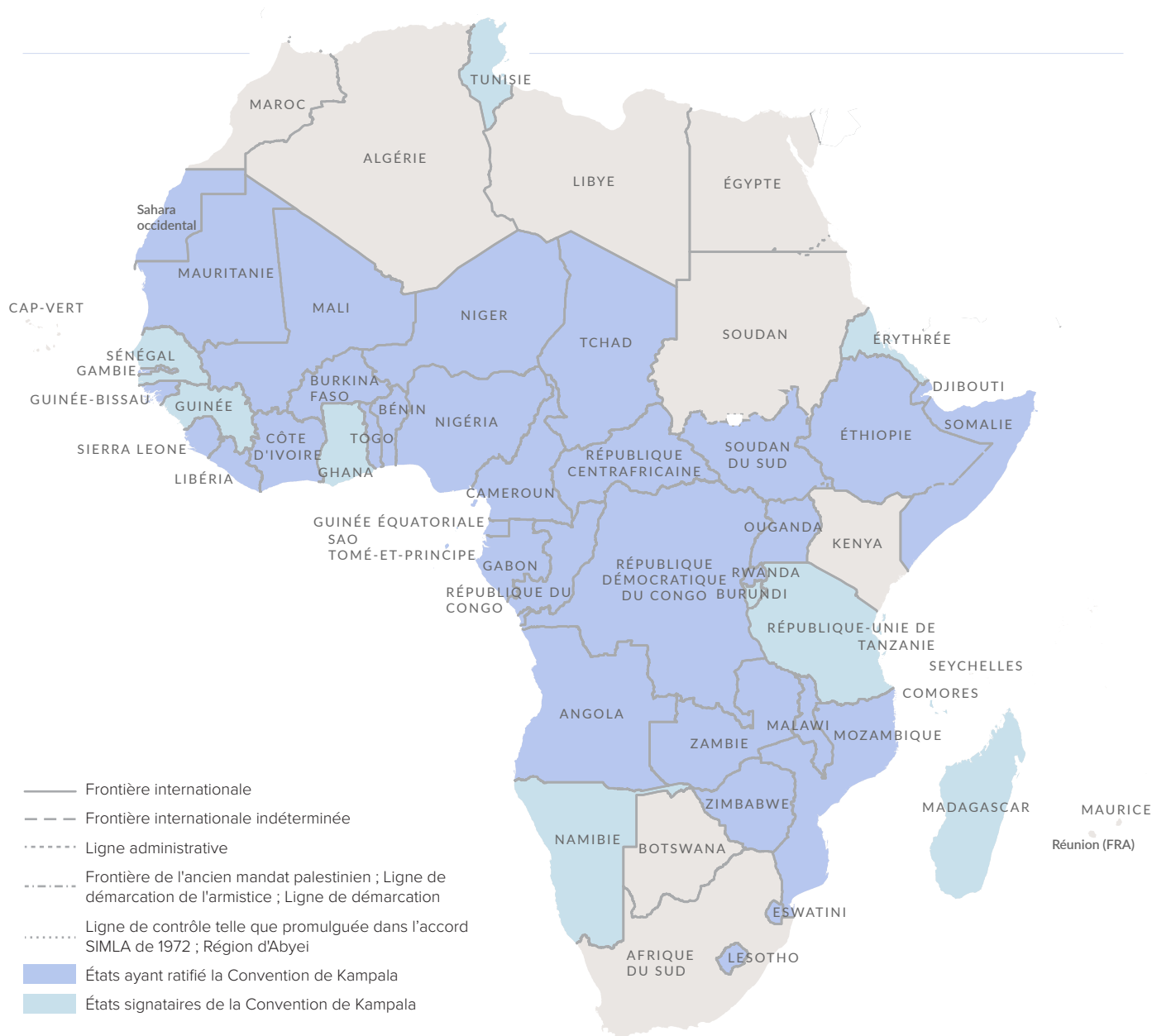
Évolutions régionales

En novembre 2024, **34 des 55 États membres de l'Union africaine étaient parties à la Convention de Kampala**. Au cours de la période considérée pour le présent rapport, un seul nouveau pays a déposé son instrument de ratification auprès du Secrétariat de l'Union africaine. Il s'agit de **Sao Tomé-et-Principe**, en février 2024. L'Union africaine, diverses communautés économiques régionales et d'autres parties prenantes ont toutefois continué à plaider en faveur de la ratification et de l'application de cet important traité. Par exemple, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) promeut systématiquement la Convention de Kampala dans le cadre de ses interventions relatives au droit international humanitaire dans les pays africains. L'année dernière notamment, deux des quatre États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest n'étant pas encore parties à la Convention (**la Guinée** et le **Ghana**) en ont inclus la ratification dans leurs priorités liées au droit international humanitaire pour 2024.

Soutenir la ratification (ainsi que la transposition dans le droit interne et la mise en œuvre nationale) de la Convention représente également une priorité importante pour le HCR, notamment en tant que chef de file du groupe sectoriel de la protection. Au **Burundi**, par exemple, le HCR a soutenu en août 2022 l'organisation d'un atelier réunissant un comité d'experts du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de la solidarité nationale, des affaires sociales, des droits de la personne

humaine et du genre pour rédiger l'instrument juridique de ratification de la Convention et un mémorandum explicatif connexe. Bien que le comité ait terminé de rédiger les deux documents et que les déplacements internes dus à des catastrophes restent un enjeu de taille pour le pays, le Burundi n'avait malheureusement pas encore déposé son instrument de ratification auprès du Secrétariat de l'Union africaine en novembre 2024.

CONVENTION DE L'UNION AFRICAINE POUR LA PROTECTION ET ASSISTANCE AUX PERSONNES DÉPLACÉES INTERNES EN AFRIQUE (CONVENTION DE KAMPALA) *(au 02 octobre 2024)*



Date d'impression : 02 Oct 2024 | Sources : UNCS, UNHCR | Auteurs : UNHCR - HQ Copenhague

Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

Les 22 et 23 novembre 2024, la **Commission de l'Union africaine a convoqué la deuxième session de la Conférence des États parties à la Convention de Kampala** à Nairobi (Kenya), conformément à l'article 14 de la Convention qui prévoit la création d'une Conférence des États parties devant servir de mécanisme de renforcement de la coopération et de suivi de la mise en œuvre des objectifs de la Convention. L'événement a réuni les États membres de l'Union africaine concernés (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Libéria, Malawi, Mozambique, République centrafricaine, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Somalie, Ouganda et Zimbabwe), la Commissaire et Directrice chargée de la santé, des affaires humanitaires et du développement social au sein de l'Union africaine ainsi que des partenaires (HCR, CICR, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Organisation internationale pour les migrations, Bureau de la coordination des affaires humanitaires et Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et des experts indépendants. La première session de la Conférence des États parties avait eu lieu en avril 2017 au Zimbabwe et avait abouti à l'adoption du Plan d'action de Harare pour la mise en œuvre de la Convention de Kampala.

Les participants à la deuxième session de la Conférence ont élaboré le Plan d'action de Nairobi pour la période 2025-2030. Ce document réitère l'importance de la responsabilité première des États, du panafricanisme

et de la solidarité, des dispositions de l'acte constitutif de l'Union africaine et de l'Agenda 2063 ainsi que du respect des lois internationales et régionales. Ses objectifs sont les suivants :

- accélérer la ratification de la Convention de Kampala et sa transposition dans le droit interne des pays ;
- renforcer l'adoption d'une approche commune à l'ensemble de la société ;
- garantir la participation des personnes déplacées et des communautés d'accueil aux stratégies nationales relatives aux personnes déplacées ;
- améliorer les capacités des États membres de l'Union africaine en matière de protection des personnes déplacées ;
- perfectionner la collecte de données ;
- faire progresser l'adhésion à la Convention de Kampala.

Les participants ont apprécié les expériences et les idées partagées par les pays et ont convenu d'œuvrer à la réalisation du Plan d'action de Nairobi – dont l'adoption, pour des raisons de procédure, a été reportée au premier trimestre 2025.



Deuxième réunion des États parties sur la Convention de Kampala. © African Union.

Forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne en Afrique

L'année 2024 marquant le 15^e anniversaire de la Convention de Kampala, l'Afrique était à l'honneur lors du deuxième forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne, organisé à Dakar (Sénégal) du 18 au 20 septembre 2024. Coorganisé par le HCR et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, en collaboration avec l'IPEG et l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, le forum a rassemblé des responsables gouvernementaux de 13 pays africains : le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigéria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Sénégal, la Somalie et le Soudan du Sud. Des représentants de la Norvège, de la Suisse et des États-Unis ainsi que de l'Union africaine ont également participé au forum.

L'objectif de cet événement était de permettre aux participants de mener un échange guidé entre pairs sur les possibilités et les moyens de mettre en œuvre efficacement leurs cadres juridiques et politiques en matière de déplacement interne. Les participants ont également discuté des stratégies qui pourraient résoudre les problèmes récurrents et faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées.

Le forum a permis de partager des connaissances sur les principaux aspects de la mise en œuvre de la Convention de Kampala, en tenant compte de ses éléments institutionnels, liés à la planification et à la programmation. Ils ont déterminé les difficultés existantes et exposé des pratiques efficaces dans les principaux domaines suivants : i) la responsabilité nationale et les éléments clés d'une réponse globale au déplacement interne ; ii) les structures de gouvernance et la coordination institutionnelle ; iii) les méthodes de planification et de budgétisation (outils et stratégies) qui permettent d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre en privilégiant la combinaison d'interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées et les intégrant (dont la prise en compte du déplacement dans les activités de protection des civils, de paix et de développement) ; iv) la participation des personnes déplacées et des communautés locales en tant que citoyens et résidents et la garantie d'une contribution significative aux décisions qui les concernent ; et v) les données et les éléments de preuve, la priorité étant donnée aux statistiques officielles sur le déplacement interne.



Participants au forum transrégional à Dakar. © HCR



© HCR/Martina Caterina.



Les participants discutent des aspects juridiques, politiques et institutionnels de leur réponse nationale et locale au déplacement interne. © HCR/Martina Caterina.

En décembre 2024, d'autres événements ont été organisés dans toute l'Afrique pour célébrer le 15^e anniversaire de l'adoption de la Convention de Kampala et encourager la prise de mesures concrètes en lien avec cet instrument. Par exemple, le Centre pour les droits humains de l'université de Pretoria et le HCR ont organisé à Pretoria une table ronde d'une journée avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux d'Afrique australe. De même, le Conseil norvégien pour les réfugiés et l'ambassade de Norvège ont organisé à Dakar une conférence intitulée « 15^e anniversaire de la Convention de Kampala : réalisations et difficultés restantes en matière de protection des personnes déplacées en Afrique de l'Ouest et du Centre » en collaboration avec le Conseil international des agences bénévoles, la République démocratique du Congo, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'International Rescue Committee, le HCR et l'Agence des États-Unis pour le développement international.

Évolutions nationales

Devenir un État partie ne représente qu'une première étape vers la mise en œuvre complète de la Convention. Les États doivent rapidement prendre des mesures de transposition de la Convention dans leur droit interne pour en exploiter le plein potentiel. Le **Niger** a été le premier pays à achever la transposition de la Convention de Kampala, son Assemblée nationale ayant voté à l'unanimité l'adoption de la loi 2018/74 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en 2018. Avant cela, seul le **Kenya** avait adopté une loi relative aux personnes déplacées en 2012, conformément à l'obligation énoncée par le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), alors que le pays n'a pas encore ratifié la Convention de Kampala. Depuis 2018, le **Niger** a adopté d'importants décrets pour soutenir la mise en œuvre de la loi et lancé d'autres réformes juridiques et institutionnelles pertinentes. Alors que le Comité national de coordination pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées prévu par le décret 2020-297 n'a pas encore été mis en place, d'autres plateformes nouvellement établies assurent la coordination des efforts liés aux déplacements. Cette coordination s'ajoute aux autres responsabilités qui leur incombent en vertu de la politique nationale relative à l'action humanitaire et la gestion des catastrophes (adoptée en mars 2020) et de son plan d'action connexe pour la période 2022-2026. Ces plateformes comprennent le comité tripartite

de haut niveau sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, qui a été reproduit au niveau technique ainsi qu'aux niveaux régional, départemental et communal dans tout le pays. En outre, l'adoption de la loi sur la gestion des risques de catastrophe (n° 2022-61) le 19 décembre 2022 a donné lieu à la création d'une plateforme nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe ainsi que d'un comité national pour la prévention et la gestion des inondations. Le Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes – qui, conformément à la loi relative aux personnes déplacées, sert de point focal institutionnel pour les questions relatives aux personnes déplacées au Niger – coordonne toutes les plateformes susmentionnées et la mise en œuvre de l'ensemble des lois et politiques applicables.

En mars 2023, le Gouvernement du **Niger** a organisé avec le soutien du groupe sectoriel de la protection un atelier national sur la mise en œuvre de la Convention de Kampala et de la loi 2018-74 dans la pratique. Cet événement a permis de réunir diverses parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales, de raviver les consciences concernant le déplacement interne, de replacer la loi relative aux personnes déplacées sur le devant de la scène politique et de discuter des mesures concrètes à prendre pour améliorer la situation des personnes déplacées sur le terrain. En outre, entre 2023 et 2024, le Gouvernement et le groupe sectoriel national de la protection ont organisé divers ateliers sur la mise en œuvre des plans d'action liés à la loi relative aux personnes déplacées à Diffa, Maradi, Tahoua et Tillabéri. Ces activités ont ciblé les autorités locales et la communauté académique. Enfin, le Gouvernement a également lancé l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de solutions durables au déplacement interne, qui n'avait pas encore été adoptée en novembre 2024.

Deux autres pays ont achevé le processus de transposition de la Convention de Kampala dans leur droit interne, le **Tchad** et la République du Congo. Depuis 2019, le **Tchad** travaillait à élaborer un projet de loi relatif aux personnes déplacées avec l'appui technique de ses partenaires en matière de protection. Le Conseil des ministres a finalement adopté la loi en février 2023 et, le 24 mai 2023, le Congrès du Tchad a adopté à l'unanimité la loi n° 12 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de la République du Tchad. Conformément à la Convention de Kampala, cette loi traite particulièrement de l'ensemble des phases et des causes du déplacement interne et fait de la Commission nationale d'accueil de réinsertion des

réfugiés et des rapatriés (CNARR) le point focal pour les questions relatives aux personnes déplacées, en plus de prévoir la mise en place d'un mécanisme de coordination interministériel. Cette loi établit également des sanctions en cas d'infractions à l'égard des personnes déplacées. À la suite de cette adoption, la CNARR s'est attachée avec le soutien des partenaires du groupe sectoriel de la protection à sensibiliser différentes parties prenantes, dont les personnes déplacées elles-mêmes, à la nouvelle loi relative aux personnes déplacées et à ses conséquences pratiques. La loi a été rendue accessible à la population au moyen d'ateliers et de séances de sensibilisation organisés dans la capitale, N'Djamena, ainsi que dans les provinces de Baga Sola,

Liwa et Ngour, entre autres. En novembre 2024, les règlements d'application supposés accompagner la loi – rédigés par le même comité technique de préparation du projet de loi relatif aux personnes déplacées – n'avaient toujours pas été adoptés. L'adoption de ces règlements est essentielle à l'application de la loi dans la pratique et devrait être assurée de toute urgence. En 2024, le Gouvernement a également entrepris d'élaborer une stratégie en matière de solutions durables fondée sur la loi nationale relative aux personnes déplacées et sur un décret adopté en décembre 2023, ce qui a permis la création d'un comité interministériel sur l'apport de solutions durables aux personnes déplacées.

Entretien avec le Gouvernement :

« Pourquoi était-il important pour votre pays de transposer la Convention de Kampala en élaborant une loi nationale sur le déplacement interne ? Comment cette loi vous a-t-elle aidé à réagir en tant que Gouvernement ? »

Réponse des représentants des gouvernements du Niger et du Tchad ayant participé au forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne à Dakar (septembre 2024) :



Des participants du Niger tiennent une copie de leurs lois nationales respectives sur le déplacement interne lors du deuxième forum annuel transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne. © HCR/Martina Caterina.

« L'adoption de la loi relative aux personnes déplacées est d'une grande importance pour le Niger. En adoptant cette loi, notre pays s'est aligné sur les normes internationales en matière de protection et d'assistance aux personnes déplacées, ce qui a renforcé sa crédibilité sur la scène internationale. Il est spécifiquement prévu que l'État du Niger remplisse les obligations qui découlent de la ratification de la Convention de Kampala en vertu de la loi no 2012-21 du 17 avril 2012, qui autorise la ratification de la Convention de Kampala. En outre, la loi relative aux personnes déplacées a permis à notre gouvernement de renforcer le cadre juridique et institutionnel afin de garantir une meilleure protection et une meilleure assistance, ce qui permet d'apporter une réponse mieux coordonnée et plus efficace aux besoins des personnes déplacées. Sur le plan opérationnel, la loi no 2018-74 a considérablement amélioré notre gestion de la réponse au déplacement interne, car elle définit clairement les concepts ainsi que les rôles et responsabilités de tous les acteurs participant à la protection et l'assistance. À cet égard, s'il incombe d'abord à l'État d'assister et de protéger les personnes déplacées, les partenaires soutiennent les actions gouvernementales et les personnes déplacées sont au centre de l'ensemble des interventions ou des projets mis en œuvre en leur faveur. Nous avons adopté une approche fondée sur les droits. »



Des participants du Tchad © HCR/Martina Caterina.

« Le Tchad, qui est partie à la Convention de Kampala, a jugé utile d'élaborer une loi nationale sur le déplacement interne afin de renforcer son cadre juridique pour améliorer la protection et l'assistance aux personnes déplacées. Les principaux objectifs fixés par la loi sont clairs et définis à l'article 2 de la loi 012 de 2023. Le Tchad possède une vaste expérience en matière de protection et d'assistance aux groupes de personnes déplacées de force. La loi nationale sur les personnes déplacées fournit donc encore plus de moyens à notre Gouvernement et à ses partenaires humanitaires et de développement de respecter et de garantir les droits fondamentaux des personnes déplacées, comme prévu dans les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux. »

La **République du Congo** a également transposé la Convention de Kampala dans son droit interne avec l'adoption le 30 septembre 2023 de la *loi n° 29-2023* relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de la République du Congo. Le Ministère des affaires sociales et de l'action humanitaire a dirigé l'élaboration de cet instrument complet. Le Gouvernement se concentre à présent sur la sensibilisation et la diffusion de la loi. Il devra ensuite rédiger des règlements connexes pour faciliter sa mise en œuvre.

Plusieurs autres États ont également progressé dans la transposition de la Convention de Kampala, l'objectif étant de l'incorporer à leur droit interne en élaborant une loi spécifique aux déplacements internes. Bien qu'ils n'aient pas terminé de transposer la Convention dans les délais impartis, le **Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, le Nigéria, la Somalie et le Soudan du Sud** ont progressé dans diverses mesures.

Au **Burkina Faso**, le projet de loi relatif aux personnes déplacées a fait l'objet de plusieurs cycles d'examen technique par les parties prenantes nationales et internationales en 2023. Le projet a ensuite été présenté aux conseillers techniques des principaux Ministères et validé lors d'un atelier national tenu en novembre. Au cours de l'atelier, le texte du décret d'application de la loi et une feuille de route prévoyant les prochaines étapes ont également été adoptés. Ces différents textes provisoires ont depuis été soumis au Comité technique de vérification des avant-projets de loi, dont les retours ont été intégrés par le Comité interministériel chargé du processus de transposition lors d'un atelier de suivi. En novembre 2024, le Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire devait réaliser un examen supplémentaire du projet de loi relatif aux personnes déplacées avant qu'il ne soit présenté au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale pour son adoption formelle. Dans le même temps, des discussions sur l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de solutions durables au déplacement interne ont été lancées avec le soutien de la communauté internationale. Cette stratégie viendra compléter la *Stratégie nationale de relèvement des personnes déplacées internes et des communautés d'accueil (2023-2027)*. Le 30 juin 2023, le Gouvernement a officiellement approuvé cette stratégie, qui était en cours d'élaboration depuis 2021 avec le soutien de la Banque mondiale et des Nations Unies, ainsi que le plan d'application y relatif pour la période 2023-2025.

Au **Cameroun**, un projet de loi relatif aux personnes déplacées transposant la Convention de Kampala – que le pays a ratifiée en 2017 – était déjà à l'étude au niveau interministériel en 2022. Depuis lors, il s'est toutefois révélé difficile de maintenir l'élan politique nécessaire à un tel processus. Afin de redynamiser les efforts de transposition, le Ministère de la justice, en collaboration avec le CICR et le HCR, a organisé en décembre 2023 un atelier réunissant les parties prenantes du Gouvernement (qui appartiennent à différents ministères), des entités des Nations Unies, des représentants de la société civile et des personnes déplacées elles-mêmes, en vue de les sensibiliser à l'importance de la mise en œuvre de la Convention de Kampala en tant qu'outil efficace pour la protection des personnes déplacées, notamment par la mise en place d'un cadre juridique adéquat conforme aux prescriptions de la Convention. En novembre 2024, alors que les efforts de plaidoyer en faveur de l'achèvement du processus de transposition dans le droit interne se poursuivaient, un projet de stratégie en matière de solutions durables au déplacement interne avait également été élaboré avec le soutien de la communauté internationale. Il s'agit là d'une nouvelle occasion importante de favoriser la prise de mesures concrètes en faveur des personnes déplacées, conformément à la Convention.



Une représentante de la délégation gouvernementale du Cameroun participant au forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne organisé à Dakar (septembre 2024) réfléchit aux principaux enseignements et aux prochaines étapes pour le Cameroun avec la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays.. © HCR/Martina Caterina.

Ethiopia: UN agencies launch a solutions strategy to help internally displaced at the Sabacare 4 camp for IDPs on the outskirts of Mekelle, in the Tigray region of northern Ethiopia. Some 400,000 people remain displaced in Tigray more than two years after hostilities ended in the region (12 November 2024). © HCR/Tarik Argaz.



En **Éthiopie**, le processus d'élaboration d'une loi transposant la Convention de Kampala a été lancé en 2019. Le 14 août 2023, le Ministère de la paix et le Ministère de la justice ont finalement publié un projet intitulé « Déclaration visant à prévenir les déplacements internes et à fournir une protection et une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays ». Cet instrument couvre toutes les causes et toutes les phases du déplacement, conformément à la Convention. Il vise à clarifier les rôles et les responsabilités des autorités, à définir des mécanismes de coordination pour faciliter la collaboration au sujet des déplacements internes ainsi qu'à prévoir le financement de la mise en œuvre de la loi. Depuis lors, une série de consultations avec les parties prenantes nationales et internationales a été menée et le projet a fait l'objet de plusieurs révisions. Comme dans de nombreux autres pays, les discussions ont principalement porté sur la désignation de l'entité qui sera responsable en dernier ressort de la question des déplacements internes ainsi que sur les dispositifs de coordination avec d'autres ministères et autorités infranationales. Cette coordination, qui est toujours à

prendre en compte, présente d'autant plus d'importance dans un État fédéral comme l'Éthiopie. Le rôle du Ministère de la paix, de la Commission éthiopienne de gestion des risques de catastrophe et du Ministère de la justice a ainsi fait l'objet d'une attention particulière. En novembre 2024, le projet de déclaration a été soumis au Conseil des ministres et le Gouvernement a annoncé que les questions en suspens avaient été réglées et que la déclaration relative aux personnes déplacées devrait désormais être transmise à la Chambre des représentants du peuple pour approbation finale d'ici la fin de l'année. Au cours des deux dernières années, différents pays et divisions administratives (en particulier dans les régions de Somali, d'Afar, de Tigré, d'Oromia et d'Éthiopie du Sud) ont notablement progressé avec le soutien de la communauté internationale dans l'élaboration de stratégies en matière de solutions durables et de plans chiffrés pour leur mise en œuvre. Les 11 et 12 novembre 2024, l'Éthiopie a lancé sa *Stratégie nationale de mise en œuvre de solutions aux déplacements internes*.

Le **Nigéria** poursuit également la transposition de la Convention de Kampala dans son droit interne depuis l'adoption de la politique nationale en matière de déplacement interne, bien que les élections présidentielles de février 2023 aient ralenti ces efforts. En mars 2024, le projet de loi relatif aux personnes déplacées a été présenté à la Chambre des représentants, qui l'a adopté en juillet 2024 et transmis au Sénat pour examen. Les partenaires de protection ont continué à plaider en faveur de l'adoption de ce projet de loi en raison de sa pertinence. Ils ont notamment organisé un forum sur la transposition de la Convention de Kampala dans le droit interne avec les commissions parlementaires concernées au mois de mai. Entre-temps, une nouvelle loi – la loi de 2022 sur la Commission nationale pour les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées – est entrée en vigueur en janvier 2023. Cette loi, qui remplace la précédente loi sur la Commission nationale pour les réfugiés, attribue à cette institution la responsabilité supplémentaire de traiter des questions relatives aux migrants et aux personnes déplacées.

En novembre 2024, le Gouvernement devait encore élaborer le plan d'action en soutien à la mise en œuvre de la politique nationale relative aux personnes déplacées, qui est également resté à l'état de projet. C'est au niveau infranational que des progrès considérables ont eu lieu. En 2024, les gouvernements des États d'**Adamawa, de Borno** et de **Yobe** ont tous adopté des plans d'action en matière de solutions durables, ce qui leur a permis de créer des structures interinstitutionnelles et multipartites compétentes en la matière, au niveau politique comme technique. L'État de **Benue** a également entrepris des efforts similaires. En mai 2024, l'État de **Yobe** a aussi adopté une politique fédérale globale sur les déplacements internes dans l'objectif de faciliter la mise en œuvre locale de la politique nationale relative aux personnes déplacées, qui a été adaptée aux besoins des personnes déplacées dans les localités. La multiplication des réponses locales au déplacement interne au Nigéria – comme en Éthiopie et en Somalie parmi d'autres États fédéraux – représente sans doute une évolution fondamentalement positive et témoigne du leadership et de l'engagement des autorités concernées. Cependant, il reste nécessaire d'harmoniser les efforts et d'établir une collaboration efficace entre les instances nationales et infranationales pour apporter une réponse globale.



Le directeur général de l'agence de gestion des urgences de l'État de Yobe présente la politique de l'État en matière de déplacement interne.
© HCR/Martina Caterina.

En **Somalie**, le projet de loi relatif aux personnes déplacées censé transposer la Convention de Kampala dans le droit interne a été approuvé à l'unanimité par le Conseil des ministres le 20 mars 2024. Ce projet était en cours d'élaboration depuis 2020. Il est espéré qu'après avoir été examiné en première lecture par le Parlement en juin, le projet de loi fera l'objet de deux autres lectures avant d'être adopté au cours des prochaines sessions parlementaires. Cette loi compléterait la *politique nationale de 2019 relative aux personnes déplacées internes et aux réfugiés revenus dans leur pays* ainsi que d'autres instruments pertinents tels que la *Stratégie nationale en matière de solutions durables pour la période 2020-2024*. Afin d'assurer la mise en œuvre de cette stratégie dans la pratique, le Gouvernement fédéral de Somalie a également lancé un *plan d'action pour l'élaboration de solutions nationales (2024-2029)* le 4 septembre 2024, par l'intermédiaire de son Ministère de la planification, de l'investissement et du développement économique. Ce plan d'action est un instrument très complet. En plus de prévoir des mesures et des objectifs concrets par région, il établit un mécanisme de coordination nationale réunissant toutes les parties prenantes concernées afin de garantir une approche pangouvernementale ainsi qu'un cadre de suivi et d'évaluation solide.

La **Somalie** se distingue également par ses efforts visant à inclure le déplacement interne dans d'autres cadres juridiques et politiques applicables. En effet, le Gouvernement considère que le déplacement est d'abord une question de développement qui comporte des aspects humanitaires. Par conséquent, les solutions au déplacement sont intégrées à des documents de planification essentiels, dont le *Plan de développement national (2020-2024)* et celui qui suivra, le *Plan de transformation national (2025-2029)* et la *stratégie nationale pour la production de statistiques (2024-2029)*. Divers États régionaux ont également déployé des efforts similaires à l'échelle infranationale.

Après une période de stagnation, le **Soudan du Sud** semble avoir relancé le processus de transposition de la Convention dans son droit interne. En juillet 2024, le Ministre de l'action humanitaire (qui est responsable des questions relatives aux personnes déplacées dans le pays) a présenté l'actuel projet de loi relatif aux personnes déplacées aux principales parties prenantes nationales et internationales pour un dernier cycle d'examen avant que le cabinet n'en discute.

Si elle est adoptée, la loi relative aux personnes déplacées complètera la Stratégie et le Plan d'action en matière de solutions durables du Soudan du Sud, que le Conseil des ministres a approuvés le 8 octobre 2023.

Ce projet de loi, qui a été élaboré sur la base de l'Accord revitalisé pour résoudre le conflit au Soudan du Sud (2018, chapitre 3 sur l'assistance humanitaire et la reconstruction), découle de l'initiative pour des solutions lancée en 2020 dans le cadre de la Plateforme de soutien de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Il vise à établir un cadre pour aider les réfugiés, les rapatriés, les personnes déplacées et les communautés d'accueil du Soudan du Sud à trouver des solutions durables et fournit des orientations à cette fin aux autorités de tous les niveaux ainsi qu'aux autres parties prenantes nationales et internationales concernées.

Depuis 2022, le **Soudan du Sud** mène également d'autres processus importants de réforme politique et juridique qui ont largement trait à la situation des personnes déplacées en tant que citoyens et résidents

nationaux. Le pays est notamment en train d'élaborer une politique foncière, une nouvelle loi électorale ainsi qu'une Constitution permanente. Au Soudan du Sud, les populations déplacées ont longtemps été dominées par des élites et privées de la possibilité d'apporter une réelle contribution aux processus juridiques et politiques. C'est donc pour assurer leur participation généralisée et citoyenne aux processus en cours qu'entre mars et août 2023, le HCR, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud et ONU Femmes ont collaboré avec la Commission de secours et de réhabilitation du Soudan du Sud pour consulter un total de 100 personnes déplacées et rapatriées dans le pays dans chacune des dix localités suivantes : Bor, Bentiu et Malakal, Mangalla, Yei, Yambio, Torit, Magwi ainsi que Wau et Raj. Les organisations ont ensuite tenu des consultations régionales avec des réfugiés au Kenya, en Ouganda, en Éthiopie et au Soudan.

La transposition de la Convention de Kampala n'a guère progressé dans les autres pays qui ont terminé d'élaborer des projets de loi relative aux personnes déplacées depuis des années, comme le **Mali** et la **République centrafricaine**. Cependant, ces deux pays ont avancé sur le plan normatif dans une certaine mesure. Avec le soutien de la communauté internationale, la République centrafricaine a par exemple élaboré et finalement adopté en juillet 2024 une nouvelle *Stratégie nationale sur l'apport de solutions durables aux personnes déplacées et rapatriées pour la période 2024-2028*.

La **République démocratique du Congo** n'a pas véritablement progressé dans la transposition de la Convention de Kampala, qu'elle a pourtant ratifiée au début de l'année 2022. Un projet de loi sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées est en cours d'examen par le Gouvernement (à savoir les commissions juridiques gouvernementales), mais n'a pas encore été adopté ou présenté au Conseil des ministres. Les efforts menés dans le pays concernent principalement le plaidoyer en faveur de l'adoption du projet de loi, l'inclusion des déplacements dans les instruments nationaux et provinciaux de planification du développement ainsi que l'élaboration d'instruments locaux consacrés à la mise en place de solutions. Au cours des deux dernières années, le pays a élaboré des stratégies nationales et provinciales en matière de solutions durables, dans la province d'Ituri comme au Nord-Kivu. L'adoption finale de ces stratégies était encore en suspens en septembre 2024.



Atelier de transposition de la Convention de Kampala dans le droit interne.
© HCR/Mozambique.

Au **Mozambique**, l'adoption de la *politique et de la stratégie nationales de gestion des déplacements internes* en 2021 a marqué une importante avancée vers la mise en œuvre de la Convention de Kampala. Depuis lors, le Gouvernement envisage de prendre des mesures juridiques supplémentaires pour achever le processus de transposition dans le droit interne si besoin. En novembre 2023, le Ministère de la justice et l'institut national de gestion et de réduction des risques de catastrophe ont organisé, avec le soutien du HCR, un atelier consacré à la transposition de la Convention avec plusieurs parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales à Maputo. En complément de cet atelier, le HCR a appuyé l'achèvement d'une analyse complète des cadres juridiques et politiques nationaux relatifs à la protection des personnes déplacées visant à déterminer les lacunes et les possibilités en matière de renforcement de la législation sur les déplacements internes dans le pays. Dans le même temps, le Gouvernement a donné la priorité à la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationales de gestion des déplacements internes en élaborant un plan d'action, qui devait encore être adopté en novembre 2024. Depuis 2023, le pays œuvre également à intégrer le déplacement forcé et l'apport de solutions durables aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil vulnérables dans les stratégies de développement provinciales des principales provinces touchées par des déplacements.

En Afrique du Nord, la **Libye** semble être le seul pays à avoir effectué des progrès normatifs relatifs au déplacement interne. Bien que le pays n'ait pas encore ratifié la Convention de Kampala, une stratégie pour l'apport de solutions durables a été élaborée

avec le soutien de l'équipe de pays des Nations Unies et convenue avec le Gouvernement en 2023. Cette stratégie souligne l'importance de traiter des déplacements internes en priorité et détermine des domaines d'intervention essentiels. Les entités des Nations Unies se sont engagées à appuyer les efforts du Gouvernement en la matière en intégrant l'apport de solutions durables aux personnes déplacées dans les principaux objectifs du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Le Gouvernement a également pris d'autres mesures juridiques et administratives pour que les personnes déplacées puissent mieux jouir de leurs droits humains. Il a par exemple adopté des décrets et des décisions qui suppriment les obstacles juridiques et administratifs que les personnes déplacées rencontrent lorsqu'elles cherchent à accéder à des services pendant leur déplacement. Les autorités libyennes ont également évalué les dégâts dans les zones de conflit, ce qui leur a servi de base pour élaborer des plans et des stratégies de reconstruction généraux afin d'établir des conditions propices au retour et à la réintégration en toute sécurité des personnes déplacées. Des fonds de reconstruction et de relèvement ont également été créés en soutien à une sélection de zones touchées par les déplacements, dont Tawergha et Murzuq. Ces fonds ont aussi servi à indemniser les propriétaires des constructions détruites, entre autres finalités. Les autorités auraient également lancé un programme de compensation pour aider les personnes contraintes de quitter Derna en raison des inondations.

Les autres pays n'ont pas apporté de modifications particulières à leurs cadres juridiques et politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées.



TU VOZ ES IMPORTANTE

CONSULTAS PARTICIPATIVAS

S VOCE
LAZAMIE
FO EN HO

B | Continent américain

Des consultations « Tu voz es importante » (« Votre voix est importante ») avec des personnes déplacées dans leur propre pays et menacées de déplacement (y compris les communautés autochtones) pour éclairer l'élaboration de règlements d'application de la loi sur les personnes déplacées dans leur propre pays à La Esperanza. © HCR/Honduras.

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en chiffres
(au 30 novembre 2024)

Nombre total d'instruments

18

(dans 5 pays)

Niveau national

Niveau infranational



9

Lois



5



4



9

Politiques et stratégies



9

Évolutions régionales

Les deux dernières années ont été marquées par d'importantes évolutions dans la région. Le 9 janvier 2023, la République de Colombie et la République du Chili ont soumis une demande d'avis consultatif à la Cour interaméricaine des droits humains en vue de « clarifier la portée des obligations des États, à titre individuel et collectif, de répondre à l'urgence climatique dans le cadre du droit international des droits de l'homme, tenant compte tout particulièrement des affectations différenciées que telle crise provoque chez les personnes habitant dans différentes régions, sur les populations, sur la nature et dans des termes généraux, sur la survie humaine de notre planète⁹ ». La demande vise à obtenir des conseils de la Cour pour « le développement de politiques et de programmes locaux, nationaux et internationaux, correspondant aux engagements pris selon la Convention américaine et à d'autres traités portant sur les droits de l'homme et sur l'environnement, afin de mieux faire face à l'urgence climatique, tout en respectant les obligations de prévention, de garantie et de protection¹⁰ ». En novembre 2024, la Cour n'avait pas encore rendu son avis consultatif. Cependant, son examen des obligations et des principes censés conduire les mesures individuelles et coordonnées que les États de la région doivent mettre en œuvre pour limiter la mobilité humaine involontaire, exacerbée par l'urgence climatique, est d'une importance tout aussi fondamentale pour la réponse des États au déplacement

interne dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques. Tel est ce qu'a également souligné le HCR dans son *mémoire d'amicus curiae* présenté à la Cour en décembre 2023¹¹ et remis à l'ordre du jour dans le cadre de la 167^e période de sessions de la Cour¹², tenue à Manaus au Brésil en mai 2024.

Le 12 décembre 2023, le Chili a pris la direction du processus de Carthagène+40, qui a été annoncé lors du Forum mondial sur les réfugiés organisé à Genève. Ce processus soutenu par le HCR consiste à coordonner quatre activités, à savoir des consultations régionales, une déclaration, le Plan d'action du Chili pour la période 2024-2034 et un événement ministériel qui se tiendra à Santiago en décembre 2024.

Fondé sur le consensus, le processus de Carthagène+40 vise à garantir l'intégration nationale et régionale des progrès et des réalisations accomplis dans la région au cours des dernières décennies qui guident sa mise en œuvre. Il s'inscrit dans la continuité du Plan d'action du Brésil pour la période 2014-2024, dont les outils et les meilleures pratiques demeurés valables sont repris en cherchant également à les renforcer, à les étendre et à assurer leur régionalisation en Amérique latine et aux Caraïbes. La discussion et la rédaction de la Déclaration politique et du Plan d'action pour le Chili reposent sur les axes thématiques suivants : i) la protection des personnes en situation de mobilité humaine et d'apatridie ; ii) l'adoption de stratégies globales pour apporter des solutions fondées sur la solidarité ; et iii) la protection dans les contextes de déplacement forcé dû à des catastrophes¹³.

En juin 2024, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains s'est également réapproprié la question du déplacement interne au niveau régional, qu'elle n'avait pas spécifiquement abordée depuis des années, en adoptant la résolution 3028 sur la promotion et la protection des droits humains parmi les dernières résolutions et déclarations adoptées lors de sa cinquante-quatrième session ordinaire¹⁴. En particulier, l'Assemblée générale a prié instamment les États membres à « *inclure, selon le cas, dans leurs plans, politiques et programmes sectoriels les besoins particuliers des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en matière d'aide et de protection des droits de la personne* » et à « *respecter les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays élaborés par le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes*

déplacées dans leur propre pays en les intégrant à leur législation nationale, selon le cas, et à les appliquer lors de la conception et de la mise en œuvre de plans, de politiques et de programmes d'aide et de protection pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. »



Photo de groupe et activités au cours de la visite d'étude du MIRPS et de l'échange entre pairs en Colombie. © HCR/Colombie.

La résolution 3028 reconnaît également le rôle important de l'équipe technique régionale sur le déplacement interne établie au titre du Cadre intégral régional pour la protection et les solutions (MIRPS), qui a continué à travailler au cours des deux dernières années pour permettre l'échange de connaissances, d'expériences, d'enseignements et de bonnes pratiques en mettant en œuvre sa feuille de route, conformément à la législation nationale des États membres et en tenant compte de leurs différentes réalités, politiques, capacités et priorités. L'échange entre pairs organisé sous l'égide

de l'équipe technique régionale en Colombie en octobre 2023, que les contributions apportées par la plateforme d'appui MIRPS ont également rendu possible, a été particulièrement utile pour renforcer l'application des lois nationales sur le déplacement interne¹⁵.

Évolutions nationales

L'adoption au Honduras de la loi nationale sur la prévention, l'assistance et la protection relative au déplacement interne, attendue de longue date, représente l'une des plus importantes avancées normatives nationales enregistrées dans la région ces deux dernières années. Approuvée par le Congrès en décembre 2022 et publiée dans le Journal officiel en mars 2023, cette loi marque un tournant historique. Il s'agit du premier cadre juridique que le Honduras consacre à la protection des individus et des communautés contre les répercussions des déplacements forcés dus à la violence généralisée.

La loi prévoit une série de mesures globales pour prévenir les déplacements internes (en établissant des systèmes d'alerte précoce ainsi que des plans de prévention et d'urgence), fournir une aide humanitaire et protéger les droits des personnes touchées (droits à l'éducation, au logement, à la terre et aux biens, notamment) et favoriser l'apport de solutions durables, notamment par l'aide à l'emploi et l'accès à la justice. Elle met également au point une approche pangouvernementale grâce à la création du système national de réponse au déplacement interne forcé (SINARDEFI en espagnol), qui est composé de trois organes opérationnels : i) la Commission interinstitutionnelle pour la protection des personnes déplacées de force (CIPPDEF en espagnol), organe suprême de décision et d'élaboration des politiques ; ii) la Direction de la protection des personnes déplacées de force (DIPPDIV en espagnol), responsable de la réponse opérationnelle et de l'articulation des différentes mesures de protection et d'assistance aux personnes déplacées ; et iii) les unités municipales de protection des personnes déplacées de force, qui sont des bureaux locaux qu'il est prévu d'établir dans les municipalités les plus touchées par la violence et les déplacements, chargés de la prise en charge individuelle et collective dans la phase d'urgence, en coordination avec la DIPPDIV. La loi prévoit également la création

d'un *fonds d'assistance aux personnes déplacées internes*, qui sera doté d'au moins 6 millions de dollars pour apporter une aide humanitaire et soutenir les moyens de subsistance. La loi contient également des dispositions importantes sur les données relatives aux déplacements internes. Ces dernières établissent qu'un nouveau registre administratif sera créé pour collecter des informations sur les personnes déplacées et que les statistiques officielles inclueront des données sur les personnes déplacées afin d'appuyer la mise en œuvre fondée sur des éléments probants de la loi. Cette loi est également la première relative aux personnes déplacées à mentionner explicitement l'importance du rôle joué par l'organisme national de statistique en collaboration avec d'autres ministères compétents dans ce domaine, ce qui fournit un exemple de poids.

Depuis le début de l'année 2023, le Gouvernement du Honduras, avec le soutien de ses partenaires en matière de protection, s'est efforcé de diffuser la loi relative aux personnes déplacées, de la faire connaître auprès d'un large groupe de parties prenantes (incluant les personnes déplacées elles-mêmes) et de promouvoir sa mise en œuvre

Le Ministère des droits humains – qui a été désigné en tant que point focal institutionnel pour les questions relatives aux personnes déplacées – a effectué une analyse visant à déterminer les mesures prioritaires qui garantiront la mise en œuvre de la loi au cours de sa première année de validité, qu'il a commencé à prendre¹⁶.



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
(Honduras)

Con apoyo de:



UNHCR
ACNUR
La Agencia para los Refugiados



CONGRESO JURÍDICO

ABC

LEY PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y
PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS
INTERNAMENTE EN HONDURAS
DECRETO 154 DE 2022





© HCR/Honduras.

Il est notamment prévu :

1. d'établir la CIPPDEF, dont les deux représentants issus d'organisations de la société civile seront publiquement élus et le règlement intérieur sera adopté ;
2. de mener un processus participatif d'élaboration et d'adoption des règlements d'application de la loi relative aux personnes déplacées (en cours, voir l'encadré ci-dessous) ;
3. de créer des outils pour les services de protection, y compris des manuels de mise en œuvre à l'attention de diverses institutions ;
4. de renforcer les capacités techniques et opérationnelles des institutions qui composent le SINARDEFI au moyen de multiples formations continues et d'exercices de sensibilisation au déplacement interne ;
5. d'établir un mécanisme de participation des personnes déplacées ;
6. d'élaborer des lignes directrices opérationnelles pour les unités municipales de protection des personnes déplacées ;
7. de diffuser la loi relative aux personnes déplacées et de l'intégrer à la société.

C'est à ce dernier égard qu'en février 2024, par exemple, l'université nationale autonome du Honduras a collaboré avec le mouvement étudiant « VOS », la faculté des sciences juridiques, le Commissaire national aux droits humains et le HCR pour organiser un congrès juridique intitulé « *Réflexions pour la mise en œuvre de la loi sur la prévention, l'assistance et la protection relative au déplacement interne* ». En plus de favoriser l'ouverture d'un dialogue multisectoriel pour continuer à gérer les défis juridiques et les besoins de restructuration institutionnelle découlant de la nouvelle loi, cet événement a permis de produire des recommandations utiles pour la CIPPDEF, ce qui contribue au processus d'élaboration des règlements et politiques publiques qui accompagneront la loi¹⁷.

Consultations en vue de l'élaboration des règlements accompagnant la loi relative aux personnes déplacées au Honduras

En 2023, le Ministère hondurien des droits humains, avec le soutien du HCR et du CICR et en collaboration avec les 18 institutions qui composent la CIPPDEF, a entamé un processus de consultation des femmes, des hommes, des filles, des garçons et des personnes LGBTIQ+ dans les villes les plus touchées par le déplacement interne.

Leur vécu préalable et postérieur au déplacement est source d'enseignements pour l'élaboration de règlements et la mise en œuvre de la loi sur la prévention, l'assistance et la protection relative au déplacement interne. Il est fondamental de s'appuyer sur la contribution des personnes touchées pour concevoir des politiques publiques qui répondent de manière globale, opportune et adéquate à la réalité des déplacements internes causés par la violence au Honduras. Une vidéo disponible en [espagnol](#) et en [anglais](#) fait entendre la voix des personnes déplacées dans le pays.

En octobre 2024, le processus de consultations avait permis d'achever l'accord exécutif comportant le règlement d'application de la loi, qui était en cours de validation par le Gouvernement et devait être approuvé peu après.



Consultations « Tu voz es importante » (« Ta voix compte »), organisées avec des personnes déplacées et des personnes exposées au risque de déplacement (y compris des communautés autochtones) pour éclairer l'élaboration des règlements d'application de la loi relative aux personnes déplacées à Choluteca (photo 1), La Ceiba (photos 2 et 3) et La Esperanza (photos 4, 5, 6 et 7). La question posée sur l'affiche est la suivante : « Pour vous, que signifie participer à la mise en œuvre de la loi sur le déplacement interne ? »

© HCR/Honduras.

Les efforts déployés pour encourager la mise en œuvre de la loi hondurienne relative aux personnes déplacées se sont également concentrés sur l'accès des personnes déplacées à la justice et sur le rôle du système judiciaire à cet égard. En 2024, le HCR et l'Institut de La Haye pour l'innovation du droit se sont associés pour mener une enquête sur les besoins et la satisfaction des personnes en matière de justice ainsi qu'une série d'entretiens. L'objectif était de comprendre les besoins juridiques des personnes déplacées et des personnes exposées au risque de déplacement au Honduras. L'enquête a révélé que les personnes déplacées ont souvent plus de difficultés à résoudre leurs problèmes juridiques.¹⁸ En raison de leur vulnérabilité, de l'absence de liens sociaux et communautaires et des obstacles entravant leur accès à des mécanismes de justice formels et informels pour résoudre leurs problèmes, les personnes déplacées ont des besoins accrus ou nouveaux en matière de justice, auxquels il est parfois très difficile de répondre. C'est dans ce contexte que le HCR a entrepris de collaborer avec le pouvoir judiciaire pour déterminer les besoins de formation et de renforcement des capacités des acteurs judiciaires et du Ministère public dans le domaine du déplacement interne, en plus de convenir d'actions pour combler les lacunes existantes¹⁹.

Ces deux dernières années, la **Colombie** a mené de nombreuses réformes juridiques et politiques relatives au déplacement interne. Deux réformes méritent d'être mentionnées en particulier, car elles ont considérablement fait évoluer la législation sur les victimes et la restitution des terres, à savoir la loi 1448 de 2011. D'une part, la loi 2343 de 2023 (adoptée en décembre 2023) a modifié les délais impartis aux personnes qui considèrent être victime d'un conflit armé pour soumettre leur déclaration aux autorités compétentes²⁰. D'autre part, la loi 2421 de 2024 (adoptée en août 2024) a introduit un certain nombre de changements en vue de renforcer les capacités de coordination du système national d'aide aux victimes²¹. Dans un contexte d'intérêt renouvelé pour les solutions aux déplacements internes défendues par le Conseiller spécial des Nations Unies chargé de cette question, le Gouvernement colombien (sous la direction du Département de la planification nationale et en collaboration avec l'unité des victimes et le Département de la prospérité sociale, entre autres institutions concernées) a travaillé avec l'équipe de pays des Nations Unies (en particulier son groupe directeur sur les solutions dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes) pour continuer à honorer son engagement en faveur de solutions durables en convenant d'un plan de travail, d'étapes et de structures institutionnelles. L'adoption d'un document de politique publique par le Conseil national de politique économique et sociale du pays devrait permettre d'officialiser les instruments issus de ce processus. Parallèlement, l'équipe de pays des Nations Unies continue de soutenir et d'encourager les collectivités locales pour qu'elles appliquent des plans locaux dans certaines villes clés.

Le 20^e anniversaire de la décision T-025 de 2004 de la Cour constitutionnelle colombienne

L'année 2024 a marqué le 20^e anniversaire de la décision T-025 de 2004 de la Cour constitutionnelle colombienne, par laquelle la Cour a déclaré un état de choses inconstitutionnel (« *estado de cosas inconstitucional* » en espagnol) dans le domaine des déplacements internes forcés et a ordonné une série de transformations structurelles et de mesures correctives pour garantir la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays en raison des conflits armés et de la violence. Cette décision a non seulement eu d'importantes répercussions sur la vie des personnes déplacées, mais aussi suscité une large réflexion sur le rôle du pouvoir judiciaire dans ce domaine, tant en Colombie que dans le reste du monde²².

Il est important de noter qu'au titre de sa décision, la Cour a également prévu un mécanisme pour en garantir la mise en œuvre et spécifiquement demandé que les communautés déplacées contribuent à concevoir et à appliquer les nouvelles politiques publiques relatives aux personnes déplacées. Vingt ans plus tard, la décision fait toujours l'objet d'un suivi grâce à la création d'une chambre spéciale de suivi permanente. De nombreux universitaires et membres de la société civile ont félicité la chambre spéciale de suivi d'utiliser une méthode inclusive, que certains qualifient de « justice dialogique ». En effet, cette méthode réunit le Gouvernement, le Ministère public ainsi que des acteurs du secteur universitaire et de la société civile devant ladite chambre, qui fonctionne comme une médiatrice entre ces différentes parties prenantes. En 2022, la nouvelle présidente de la chambre (la juge Natalia Ángel-Cabo) a organisé une évaluation de ses travaux afin d'en mesurer les résultats et de déterminer s'il convenait de les poursuivre. Tous les participants à l'évaluation, dont le médiateur et des représentants du Gouvernement et de la société civile, ont convenu que la Chambre de suivi jouait encore un rôle essentiel pour que les déplacements internes restent l'une des priorités nationales immédiates.

Dans ce contexte, pour célébrer l'anniversaire de la décision T-025/04 tout en lançant de nouvelles conversations sur les défis restants liés au déplacement interne dans le pays, la Cour constitutionnelle et le HCR, avec le soutien de partenaires,²³ ont organisé en mai 2024 un événement de haut niveau intitulé « *La justice constitutionnelle en situation de conflit : enseignements tirés de la décision T-025 de 2004 et réflexions au sujet de l'avenir des déplacements internes forcés* ». Cet événement a réuni des experts nationaux et internationaux en la matière ainsi que des personnes préalablement déplacées.



En 2023, la Cour constitutionnelle a reçu le soutien du HCR pour organiser une série de séances techniques avec des victimes dans le cadre de son suivi de l'affaire T-025. Les photos 1 et 2 ont été prises lors de séances menées avec des dirigeants autochtones et d'origine africaine de l'ensemble du département de Chocó pour analyser leur situation au regard des mesures de prévention et de protection. La photo 3 illustre la tenue d'une séance technique à Medellín et Granizal Antioquia axée sur les mesures d'intégration locale
© HCR/Colombie.



Laura Marcela Borrero Fierro, Comité exécutif des victimes de Colombie. © Cour constitutionnelle de Colombie.



Table ronde d'ouverture de la première journée de l'événement. © Cour constitutionnelle de Colombie.



Une communauté indigène confinée à Chocó
(25 avril 2024). © HCR/Luisa De la Esperiella.

Dans le cadre du travail qu'elle effectue pour assurer le suivi de sa décision historique T-025 de 2004, la Cour a jugé nécessaire de mener des efforts juridiques et politiques dans plusieurs domaines, dont deux peuvent être mentionnés. Premièrement, les politiques publiques relatives à la prévention forment actuellement un système complexe qu'il convient de simplifier. En effet, la Cour a demandé au Gouvernement, dans sa décision (« *auto* ») 894 de 2022, d'élaborer une stratégie pour structurer et rationaliser les politiques publiques à ce sujet, qu'il devait lui présenter dans un délai de quatre mois. Deuxièmement, les confinements (« *confinamientos* ») posent un problème de protection croissant en Colombie, où ils sont considérés comme des « actes victimisant » au titre de la loi nationale sur les victimes et où ils s'expliquent par les restrictions de liberté de circulation que les groupes armés imposent à la population. Dans sa décision 811 de 2021, la Cour a réaffirmé la nécessité que l'État adopte des règlements et garantisse la mise en œuvre d'une réponse institutionnelle globale pour protéger et aider les communautés confinées, en indiquant qu'il s'agissait toujours d'une question importante à traiter.

La situation des personnes déplacées en raison de catastrophes et des effets néfastes des changements climatiques représente un autre domaine dans lequel les normes doivent considérablement évoluer en **Colombie**. Le 20 juillet 2024 a marqué le dépôt du projet de loi no 15 de 2024, qui prend acte de l'état de déplacement interne forcé dû à des causes associées aux changements climatiques, à la dégradation de l'environnement et aux catastrophes naturelles, établit des lignes directrices pour constater cet état de fait et promeut d'autres dispositions²⁴. Il est donc essentiel de mener des consultations adéquates avec les parties prenantes concernées avant l'adoption de ce projet de loi afin de respecter l'arrêt de la Cour constitutionnelle T-123 de 2024 en particulier²⁵, par lequel la Cour a souligné la nécessité pour l'État de protéger les droits des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux et a exhorté le Congrès à élaborer un cadre réglementaire complet pour faire face à ce phénomène.

Au cours des deux dernières années, plusieurs États du Mexique ont pris des mesures pour renforcer leurs cadres juridiques et politiques afin d'améliorer la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées avec le soutien du HCR et d'autres partenaires de protection²⁶. Parmi les quatre États qui avaient déjà adopté une législation sur le déplacement interne, le **Chiapas** a envisagé de commencer à réformer sa loi de 2012 sur les personnes déplacées afin de la rendre plus adaptée aux situations de déplacement interne sur son territoire.

C'est en considérant les difficultés rencontrées par le Gouvernement dans la mise en œuvre de la loi de 2012 et en tirant des enseignements de ces difficultés ainsi que des possibilités de les surmonter que l'État de Chiapas a pris cette décision. Certaines de ses activités reprennent les enseignements et les bonnes pratiques mis en évidence dans la deuxième partie du présent rapport. Par exemple, dans le cadre de ses derniers efforts, le gouvernement a tâché d'en faire plus pour : 1) inclure les questions relatives aux personnes déplacées dans les budgets de différents secteurs au lieu de financer la mise en œuvre de la loi au seul moyen d'un fonds qui pourrait rester insuffisamment pourvu, ce qui constituait un défi en soi ; 2) prendre des mesures de soutien à l'autonomie des personnes déplacées afin de les rendre moins dépendantes de l'aide humanitaire ; 3) mettre en place une procédure administrative en cas de non-respect par les autorités de leurs obligations. En septembre 2024, le projet de loi était en cours d'examen par le Bureau du conseiller juridique. Il devrait ensuite être soumis au Gouverneur de l'État avant d'être présenté au Congrès. Bien que le Gouvernement ait également élaboré des projets de règlement pour faciliter la mise en œuvre du nouveau projet de loi, les élections prévues en octobre et en décembre 2024 ont ralenti le processus d'adoption.

En 2023, le Gouvernement du **Guerrero** a demandé l'appui du HCR pour réformer et réglementer la loi 487 sur la prévention et la prise en charge des déplacements internes dans l'État ainsi que pour recenser les programmes sociaux fédéraux et renforcer la capacité des parties prenantes concernées, y compris les autorités municipales, à répondre aux déplacements internes sur son territoire. Il reste prioritaire de renforcer la coordination entre les acteurs de la réponse au déplacement interne, ce que les pouvoirs publics espèrent faire en élaborant notamment un protocole d'intervention spécifique. Les autorités de l'**État de Sinaloa**, qui avaient déjà alloué le budget fédéral consacré à la réponse au déplacement interne et établi une commission interministérielle à ce sujet, se sont principalement efforcées : i) d'élaborer des règlements d'application de la loi de 2020 relative aux personnes déplacées dans le cadre d'un processus participatif (voir l'encadré ci-dessous) ; ii) de créer un registre administratif des personnes déplacées et d'appliquer des mesures concrètes pour faire face aux situations d'urgence et aux nouveaux déplacements ainsi que pour faciliter l'apport de solutions, en particulier grâce à la coordination des interventions du point focal institutionnel pour les personnes déplacées – le Ministère du bien-être et du développement durable (SEBIDES en espagnol) – avec les ministères du travail, de la santé et de l'éducation.

Bonne pratique : soutien à l'élaboration participative des lois et politiques relatives aux personnes déplacées au Mexique

À la demande du Gouvernement de Sinaloa, le bureau du HCR au Mexique a fourni une assistance technique pour appuyer la mise au point d'un processus de contribution participatif devant servir à éclairer l'élaboration de règlements d'application de la *loi de prévention, de gestion et de réparation complète des déplacements internes forcés dans l'État de Sinaloa*. Cinq tables rondes et des consultations supplémentaires avec des personnes déplacées ont ainsi été organisées sur une période de trois mois entre décembre 2022 et février 2023. Ce processus consultatif fondé sur le leadership du HCR a également tiré partie des importantes capacités techniques de l'organisation dans le domaine de la protection (y compris communautaire) ainsi que des lois et des politiques en matière de déplacement interne.

Afin de proposer des thèmes pour les tables rondes, le HCR s'est appuyé sur les articles de la loi relative aux personnes déplacées que le SEBIDES jugeait prioritaires, qu'il a été convenu de regrouper dans les catégories suivantes : 1) dispositions générales ; 2) prévention ; 3) assistance globale ; 4) protection ; et 5) solutions durables. Selon la méthode proposée par le HCR, les participants à chaque table ronde (parmi lesquels des responsables de différents ministères et organismes gouvernementaux) ont échangé sur la base de questions clés. Chaque table ronde était animée par un modérateur et un rapporteur. Ces derniers ont recueilli les conclusions et les recommandations convenues par les participants au sujet de chaque question, en plus de recenser les autres points abordés sans lien avec le thème des tables rondes. Les échanges ont surtout porté sur le système d'assistance à mettre en place, la question étant de savoir quelle serait l'institution gouvernementale responsable au cours de la phase d'urgence et à long terme. Les participants se sont également interrogés sur les mécanismes de communication directe avec les pouvoirs publics que les personnes déplacées pourraient utiliser pour régler les problèmes rencontrés. Enfin, ils ont examiné les critères selon lesquels les autorités devraient mettre fin à l'aide humanitaire aux personnes déplacées. Les conclusions de chaque table ronde ont ensuite été présentées et validées en séance plénière. C'est également en séance plénière que les participants ont discuté des questions qui nécessitaient d'adopter un règlement ou un protocole, voire de réformer la législation.

Le SEBIDES a estimé qu'il serait plus efficace de recueillir les contributions des personnes déplacées dans un second temps, afin d'obtenir leur avis sur les propositions déjà formulées. Le HCR a aidé le Gouvernement à organiser des consultations avec des personnes déplacées dans trois lieux différents, ce qui leur a permis d'exprimer leur point de vue et des suggestions sur la manière d'améliorer les conclusions des autorités. L'organisation a également rédigé les rapports de résultats des tables rondes et des consultations, qui ont été présentés au SEBIDES d'une part, afin d'éclairer la rédaction des règlements et d'un protocole connexe, et à tous les participants au processus d'autre part, afin de recueillir leurs commentaires avant l'approbation des versions finales.

À la demande d'autres gouvernements de la région, les bureaux de pays du HCR ont utilisé des processus participatifs similaires, adaptés aux contextes locaux – en collaboration avec d'autres acteurs de la protection s'il y avait lieu – pour soutenir l'élaboration de lois relatives aux personnes déplacées (ce qui est notamment en cours dans les États mexicains du Chiapas, du Michoacán et d'Oaxaca) ainsi que de règlements d'application faisant suite à l'adoption d'une nouvelle loi relative aux personnes déplacées (comme cela a été le cas au Honduras et à nouveau au Chiapas, au Mexique). En outre, lors de toutes les consultations au Chiapas, des services d'interprétation simultanée ont été assurés dans deux des principales langues autochtones, le tzotzil (tsotsil) et le tzeltal (tseltal) afin de garantir la participation effective des populations autochtones aux discussions. Des services d'interprétation dans les langues autochtones des participants ont également été organisés lors des consultations dans l'État d'Oaxaca.



© SEBIDES.

Bien que la plupart des États mexicains touchés par le déplacement interne n'aient pas encore adopté de loi en la matière, un certain nombre d'importantes évolutions juridiques et normatives peuvent être mises en évidence. L'État de **Chihuahua**, qui a déjà créé une commission interministérielle sur les personnes déplacées et dont la loi fédérale sur les victimes est considérée comme le principal instrument juridique permettant aux personnes déplacées d'accéder à des services de protection et d'assistance (à condition de déclarer leur situation), vise désormais à élaborer un protocole clarifiant les rôles, les responsabilités et les procédures afin d'intervenir plus efficacement, en particulier auprès des personnes déplacées qui ne déclarent pas ce qui leur est arrivé. L'État de **Michoacán**, qui n'a pas encore adopté son projet de loi relatif aux personnes déplacées élaboré en 2022 ni les règlements connexes, a réalisé des progrès intéressants en août 2024 avec l'adoption de *règlements municipaux sur la réponse aux situations d'urgence liées au déplacement interne dans la municipalité d'Apatzingán de la Constitución de 1814*. L'administration municipale a adopté ce règlement pour établir le cadre réglementaire nécessaire et convenir de concepts clés, afin que les autorités puissent coordonner les interventions et répondre de manière globale aux situations d'urgence dues à de nouveaux déplacements internes en fonction de leurs compétences, et garantir la protection et l'assistance aux personnes déplacées en conséquence. En 2024, le Gouvernement de **Nuevo León** s'est également adressé au HCR afin d'élaborer un protocole pour aider les personnes déplacées.

Au cours des deux dernières années, le Gouvernement d'**Oaxaca** – par l'intermédiaire de son institution de coordination de la prise en compte des droits humains (CADH en espagnol), un organe auxiliaire du pouvoir exécutif de l'État chargé de coordonner les actions et le dialogue avec les organismes internationaux et nationaux qui promeuvent et protègent les droits humains – a également pris d'importantes mesures pour intégrer les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* dans sa législation nationale grâce à l'élaboration participative d'une loi complète relative aux personnes déplacées. Le projet de loi ainsi rédigé a été présenté au Congrès le 9 décembre 2024. Il est intéressant de noter que le Gouvernement a décidé d'établir un **instrument global qui traite de toutes les causes de déplacement, dont les catastrophes et les effets néfastes des changements climatiques – une première sur le continent américain**. Certaines des situations de déplacement interne dans

l'État d'**Oaxaca** sont étroitement liées aux dynamiques intercommunautaires et touchent particulièrement les communautés autochtones. Les participants aux consultations ont donc soulevé d'intéressantes questions concernant les types de déplacement arbitraire qu'il conviendrait d'interdire, notamment lorsque la tradition veut que l'expulsion d'individus et de communautés de terres communales constitue, dans certaines circonstances, une forme majeure de punition. Le processus participatif mené avec les communautés autochtones entre juillet et septembre 2024 s'est déroulé en six étapes, dont l'une a consisté à informer les communautés en préparation des consultations proprement dites. La CADH a dirigé plus de 20 séances de consultation d'une journée, organisées avec le soutien du HCR et de partenaires essentiels, pour un total supérieur à 50 réunions. Dans le cadre de certaines consultations, la CADH a également travaillé avec des enfants pour mieux comprendre les répercussions du déplacement interne.



Des populations et des communautés autochtones et d'ascendance africaine participent à des consultations libres organisées au préalable avec leur consentement éclairé pour donner leur avis sur les principes et critères d'élaboration et d'adoption d'une loi sur les déplacements internes dans l'État d'Oaxaca.. © CADH.

Au niveau national, le Gouvernement **mexicain** a principalement travaillé à soutenir l'harmonisation des multiples efforts fédéraux et leur mise en conformité avec les normes internationales. Pour ce faire, il a produit des orientations techniques (dont un *guide sur l'enregistrement des personnes déplacées de force au Mexique*)²⁷ et contribué au renforcement des capacités des autorités de tous les niveaux et de leurs partenaires en matière de protection et de mise en place de solutions pour les personnes déplacées, en plus de favoriser le dialogue entre les entités concernées. Ce dialogue a notamment pris la forme d'une *réunion nationale sur les bonnes pratiques et les possibilités d'agir en matière de coordination interinstitutionnelle pour faire face aux déplacements internes au Mexique*, un événement organisé par le Ministère de l'intérieur en collaboration avec le Ministère des migrations du Gouvernement du Michoacán et le HCR en août 2024.

En El **Salvador**, l'adoption en janvier 2023 d'une nouvelle loi sur la protection de l'enfance intitulée *Ley Crecer Juntos* (« Grandir ensemble ») mérite d'être soulignée. Cette loi comprend en effet un article sur le déplacement forcé en tant que facteur de vulnérabilité, qui charge l'État de créer et de valoriser des plans, des programmes et des projets d'intervention en la matière. Dans le même esprit, le Gouvernement a travaillé avec le HCR et d'autres partenaires de protection pour concevoir des outils pratiques d'appui à la mise en œuvre de la loi, dont le *protocole de prise en charge complète des enfants, des adolescents et de leur famille en situation de déplacement interne ou exposés au déplacement interne*, qui a été lancé en mars 2024. Ce protocole vise à garantir que les enfants, les adolescents et leur famille déplacés ou qui risquent d'être déplacés à l'intérieur du pays soient traités avec dignité sans être à nouveau victimisés et bénéficient du respect et des garanties spéciales découlant de leurs droits humains.

Le rôle des facilitateurs judiciaires communautaires dans l'amélioration de la protection des personnes déplacées de force



Première convention pour les facilitateurs judiciaires communautaires, organisée à la Cour suprême de justice d'El Salvador en 2023.

La Cour suprême de justice d'El Salvador, en partenariat avec le HCR, a organisé à San Salvador trois conventions à l'attention des facilitateurs judiciaires communautaires en 2023. De hauts responsables, dont la procureure pour la défense des droits humains, le procureur général de la République des magistrats de la Cour suprême, un délégué de l'Organisation des États américains et 767 facilitateurs judiciaires communautaires ont participé à la première convention²⁸. Leur alliance est un important moyen d'étendre le réseau de contacts du HCR sur le terrain afin de faire connaître les questions de déplacement, d'identifier les personnes devant bénéficier d'une protection et de favoriser la médiation des conflits dans les zones isolées. Une [vidéo](#) présente cette initiative essentielle plus en détail.

En novembre 2023, le Ministère des affaires étrangères d'**El Salvador** a lancé une politique de mobilité humaine. Ce cadre stratégique est conçu pour soutenir les Salvadoriens vivant à l'étranger ou revenus dans le pays. Il établit notamment que la loi spéciale pour la prise en compte et la protection complète des personnes en situation de déplacement est un outil essentiel pour gérer et prévenir les déplacements internes, qui engendrent souvent des situations de migration irrégulière. Le HCR a fourni des recommandations techniques pour faciliter l'intégration des principes et des normes du droit international.

Il est intéressant de noter qu'au cours des deux dernières années, les projets de loi sur la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées présentés au congrès national de plusieurs pays de la région ont émané de parlementaires. Cette année, au **Brésil**, deux projets de loi relatifs aux personnes déplacées ont été présentés au Congrès national. Le premier est le projet n° 2038/2024 sur la mise en place d'une politique nationale pour les personnes déplacées internes²⁹ présenté au Sénat traite de l'ensemble des causes et des phases du déplacement. Le deuxième, le projet n° 1594/2024 présenté à la Chambre des députés du pays (la chambre basse du Congrès national) est axé sur les déplacements liés au climat³⁰. Au **Guatemala**, un projet de loi préparé avec le soutien de l'université Rafael Landivar a été présenté en septembre 2023 en tant qu'initiative législative n° 6292 de 2023³¹. En août 2023, le Gouvernement du **Guatemala** a agi par l'intermédiaire de son Ministère des affaires étrangères pour organiser, en collaboration avec le HCR, un atelier national intitulé « Recherche à comprendre le déplacement

interne ». Ce dernier visait à fournir aux fonctionnaires (et plus précisément aux membres de l'équipe technique nationale pour le MIRPS) des outils conceptuels et des supports multimédias liés au déplacement interne. Les points focaux techniques des municipalités de Guatemala, Villa Nueva et Esquipulas ont également participé à l'événement. Dans le prolongement de cet atelier, le Ministère des affaires étrangères a lancé avec le HCR une analyse de la situation actuelle en matière de déplacement interne dans le pays.

Outre ces évolutions, le Ministère guatémaltèque de l'environnement et des ressources naturelles a publié un plan d'action pour la période 2022-2024 visant à prévenir, minimiser et gérer les déplacements liés aux effets néfastes des changements climatiques. Ce plan comporte une section consacrée à la préparation au déplacement en cas de catastrophe et à l'élaboration de principes, de lignes directrices et de recommandations sur la réinstallation planifiée des communautés exposées aux catastrophes et aux effets des changements climatiques⁸. En 2024, le Ministère de la protection sociale a également collaboré avec le HCR pour mettre en place une procédure d'orientation des enfants déplacés de force bénéficiant d'une protection. À cette fin, le Ministère a intégré au questionnaire d'enregistrement utilisé dans ses centres d'hébergement une série de questions visant à déterminer si les personnes prises en charge pourraient avoir un profil de personnes déplacées ou réfugiées. Dans le même esprit, l'Institut national de statistique, avec le soutien technique du HCR, a inclus des questions sur le déplacement forcé dans ses exercices d'enquête et de recensement, conformément aux *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés*.



Participants à l'atelier national sur le déplacement interne, août 2023. © Ministère des affaires étrangères du Guatemala.



Bai Mina Madale, an internally displaced person from Marawi, has been actively advocating with the Senate to pass the Rights of IDP bill together with UNHCR and other partners. © HCR/Gia Luga.

C | Asie-Pacifique

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en chiffres
(au 30 novembre 2024)

Nombre total d'instruments

32
(dans 13 pays)

| | Niveau national | Niveau infranational |
|-----------------------------|-----------------|----------------------|
| 19 Lois | 2 | 17 |
| 13 Politiques et stratégies | 11 | 1 |

Évolutions régionales

À l'échelle régionale, le groupe de travail Asie-Pacifique sur les déplacements dus aux catastrophes a poursuivi ses travaux au cours de la période considérée pour le présent rapport. Un atelier sur la prévention, la gestion et la résolution des catastrophes et des déplacements dus au climat organisé en décembre 2023 a revêtu une importance particulière. L'événement a rassemblé des responsables gouvernementaux de 12 pays de la région Asie-Pacifique ainsi que des représentants d'entités des Nations Unies et de la Banque asiatique de développement afin d'examiner les questions relatives à la prévention, à la gestion et à la résolution durable des déplacements internes dans la région. Les participants ont également eu l'occasion d'échanger au sujet des meilleures pratiques de gestion des déplacements dus au climat, notamment d'un point de vue juridique et normatif, ainsi que de favoriser la mise en place d'une communauté de points focaux techniques nationaux pour les interventions en cas de catastrophe.

Dans la région du Pacifique, les évolutions normatives à retenir sont également axées sur les catastrophes et les changements climatiques. Par exemple, le Forum des îles du Pacifique a adopté la Stratégie 2050 pour le continent bleu du Pacifique³². Cette stratégie intégrée traite des défis qui persistent dans la région et comporte un axe thématique consacré aux changements climatiques, qui souligne l'importance d'intervenir face

aux catastrophes, aux changements climatiques et à la mobilité liée aux catastrophes en gérant notamment la réinstallation, les migrations et les déplacements. Dans ce contexte, divers pays ont également grandement fait évoluer leurs lois et leurs politiques.

Évolutions nationales

Une analyse des principales évolutions juridiques et normatives concernant les déplacements internes survenus en Asie au cours des deux dernières années fait clairement ressortir que **les Philippines** ont réalisé les plus importants progrès nationaux, bien que la législation régionale ait aussi enregistré des avancées majeures.

Le 27 septembre 2024, le Ministre en chef de la **région autonome Bangsamoro en Mindanao musulmane (BARMM)** a promulgué la *loi Bangsamoro n° 62*, c'est-à-dire la *loi de 2024 sur les droits des personnes déplacées à l'intérieur de la région autonome Bangsamoro*. Compte tenu du processus législatif du Parlement, le projet de

loi entrera en vigueur 15 jours après sa publication dans un journal officiel distribué dans la région BARMM. En novembre 2024, des efforts étaient en cours pour faire connaître les principales caractéristiques de la loi et mener des consultations initiales avec les parties prenantes sur les dispositions à intégrer à ses règles et règlements d'application³³. Cette loi fait date en ce qu'elle représente le premier instrument juridique d'Asie du Sud-Est axé sur les personnes déplacées et fondé sur les droits. Il s'agit d'un instrument très complet, qui traite de toutes les causes et de toutes les phases du déplacement interne, et notamment de l'apport de solutions durables. La loi clarifie également les concepts, les rôles et les responsabilités locales et régionales. Les efforts régionaux et locaux d'amélioration des lois et des politiques en matière de déplacement interne sont d'autant plus importants que le pays travaille actuellement à établir un cadre juridique national pour renforcer la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées.



Bonne pratique : élaboration et mise en œuvre d'ordonnances municipales sur le déplacement interne

Une autre pratique intéressante à souligner aux Philippines est l'élaboration de politiques locales pour mieux protéger et faire respecter les droits des personnes déplacées dans toutes les phases du déplacement, auxquelles des unités d'administration locale travaillent depuis 2021 avec l'assistance technique du HCR³⁴. En octobre 2024, ces efforts avaient déjà abouti à la publication d'ordonnances municipales sur le déplacement interne dans 16 municipalités de la région BARMM. Les autorités provinciales des îles Dinagat ont été les premières à édicter une ordonnance sur les personnes déplacées au niveau provincial. Avec le soutien du partenaire de projet du HCR, le Consortium de la société civile Bangsamoro et dix autres unités d'administration locale de la région devaient adopter leur projet d'ordonnance avant la fin de l'année. Ces ordonnances régissent notamment l'accès aux mécanismes d'aide à la résolution des différends relatifs aux biens et d'autres questions, et incluent des dispositions de prévention contre de

nouveaux déplacements dans les pactes ou les accords de paix³⁵. Certaines contiennent également des dispositions relatives à la médiation et au dialogue entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil afin de favoriser leur coexistence pacifique³⁶.

En février 2022, Upi du Sud est devenue la première municipalité de la région BARMM à promulguer une ordonnance municipale visant à mieux protéger et assister les personnes déplacées et à rechercher des solutions durables pour et avec elles.

L'ordonnance met l'accent sur les droits des personnes déplacées et sur la responsabilité première de la collectivité locale de faciliter le retour volontaire ou la réinstallation de ces personnes dans la sécurité et la dignité. Plusieurs évolutions ont été observées après l'adoption de cette ordonnance, qui a notamment conduit les unités d'administration locale à répondre différemment aux besoins des personnes déplacées, de manière plus prévisible et responsable. On constate également une amélioration des mesures de préparation destinées à réduire au minimum les conséquences des déplacements. L'unité d'administration locale d'Upi du Sud, par exemple, a conclu plusieurs accords avec des acteurs du secteur privé (dont des propriétaires immobiliers, des sociétés de transport et des entreprises) afin de mieux préparer le transport des personnes déplacées, de positionner des fournitures de secours à l'avance et de désigner des terrains vacants pouvant être utilisés pour construire des abris de fortune. Ce faisant, les autorités locales ont évité l'apparition de tensions dans les communautés et ont combattu certains des risques en matière de protection liés au manque de véhicules en cas d'évacuation, au retard des secours et à la surpopulation des centres d'évacuation. Elles ont également conclu des accords avec des organisations de la société civile qui se sont engagées à accroître leur soutien financier et humain. L'ordonnance sur les personnes déplacées a également permis à l'unité d'administration locale d'améliorer ses activités de suivi et de surveillance des déplacements en menant des exercices de détermination préalable des personnes à



Mme Beatriz « Bea » Yap, rédactrice de l'ordonnance d'Upi du Sud et représentante mandatée par les peuples autochtones de sa localité.
© HCR/ Karen Cepeda.

évacuer visant à recueillir des informations actualisées sur le profil de la population – dont les personnes exposées au déplacement. Il s'ensuit que les autorités peuvent adopter des plans et des décisions en meilleure connaissance de cause et mener des interventions salvatrices en temps utile, ce qui contribue à réduire les tensions et à minimiser les répercussions des déplacements.³⁷

L'adoption de l'ordonnance sur les personnes déplacées à Upi du Sud a également amélioré les mécanismes existants de résolution des tensions et des différends, de maintien la paix et de l'ordre et de prévention des déplacements.

Le programme *Balik Evacuees para sa Tahirik na Pamayanan (OBET Pa!)*, officialisé neuf mois après l'adoption de l'ordonnance sur les personnes déplacées, a pris davantage d'importance en raison du mérite accordé à la prévention en tant que solution au déplacement. Le programme OBET Pa! vise à mettre en œuvre des politiques et des programmes pour un règlement efficace des querelles de clans (ou *rido*) et des autres conflits intercommunautaires. Selon l'unité d'administration locale d'Upi du Sud, les conflits fonciers empêchaient jusqu'alors la culture de plus de 200 hectares de terres agricoles. Les bénéficiaires du programme OBET Pa! sont progressivement sortis de l'insécurité causée par ces conflits, ce qui a permis à certaines communautés déplacées de retourner en toute sécurité sur leurs terres et d'obtenir des titres de propriété. Dans le barangay (unité territoriale) de Lamud, deux familles opposées ont enfin enterré la hache de guerre après des décennies de conflit en signant un accord pour coexister en paix et en harmonie³⁸. En raison de son succès, le programme a été étendu à d'autres barangays marqués par des conditions de sécurité précaires. Ce qui était alors le Bureau du conseiller présidentiel pour le processus de paix³⁹ avait fait part de son intention d'aider l'unité d'administration locale à assurer la mise en œuvre du programme, notamment à mesurer les terres et à en attribuer la propriété dans les zones contestées d'Upi du Sud.⁴⁰ Grâce à cette

initiative, la municipalité s'est vu décerner un sceau de bonne gouvernance par le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales.

D'autres localités vulnérables du pays ont tenté de reproduire les efforts menés à Upi du Sud en raison de leur importance. En mai 2024, la Commission nationale de lutte contre la pauvreté (NAPC) a approuvé le renforcement des capacités de la Ligue des conseillers philippins pour les aider à élaborer une ordonnance sur les personnes déplacées. Pour sa part, le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales s'était engagé en 2023 à approuver la mise au point de politiques locales par les membres de la ligue. Il est prévu que le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales publie une directive nationale invitant les unités d'administration locale de tout le pays à élaborer des ordonnances pertinentes pour mieux prévenir les déplacements, protéger les personnes déplacées en situation d'urgence et de sortie de crise et établir les conditions nécessaires à l'application de solutions durables. Aux mois de septembre et d'octobre 2024, le HCR a collaboré avec la Ligue des conseillers philippins et le Bureau du conseiller présidentiel pour la paix, la réconciliation et l'unité à l'organisation de séries d'ateliers portant sur la rédaction d'ordonnances sur les personnes déplacées, la prise en compte des conflits et la promotion de la paix avec les conseillers de villes et de municipalités situées hors de la région BARMM.

Ces activités découlent de la participation du HCR à la programmation conjointe avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'OIM, qui est mise en œuvre par l'intermédiaire du Fonds pour la consolidation de la paix du Secrétaire général des Nations Unies.

Les collectivités locales jouent également un rôle essentiel dans le plaidoyer mené pour que les autorités nationales compétentes établissent un cadre juridique national adéquat en matière de déplacement interne. Il est intéressant de noter que c'est grâce aux efforts de plaidoyer et de sensibilisation déployés par de nombreuses parties prenantes nationales et locales qu'entre 2023 et 2024, le Conseil de développement régional de 14 des 16 régions du pays a adopté des résolutions soutenant et encourageant l'adoption du projet de loi nationale sur les personnes déplacées, qui demeure en suspens⁴¹.

Le HCR a également continué de travailler avec ses partenaires et alliés, dont le Coordonnateur résident des Nations Unies et les principaux membres de l'équipe de pays des Nations Unies (en particulier l'OIM et le PNUD) dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix, le Comité des législateurs philippins sur la population et le développement, la Commission nationale des droits humains et la Croix-Rouge philippine afin de défendre l'adoption par le Congrès d'une loi nationale consacrant les droits des personnes déplacées et favorisant l'apport de solutions durables⁴². Ensemble, ces acteurs ont tenté de concevoir des stratégies et de trouver comment faire adopter le projet de loi relatif aux personnes déplacées lors de la 19^e session du Congrès en faisant participer des acteurs de tous les niveaux de gouvernance et en employant une démarche holistique, inclusive et consultative. Par exemple, l'un des auteurs du projet de loi relatif aux personnes déplacées a collaboré avec le bureau de la sénatrice Loren Legarda pour organiser une exposition de photographies racontant la résilience des personnes déplacées et d'autres groupes de population au Congrès aux mois d'août 2023⁴³ et de mars 2024⁴⁴. Parallèlement, des réunions de plaidoyer ont été tenues avec des sénateurs tout au long de cette période.

En octobre 2023, le HCR a dispensé une formation de deux jours à plus de 50 participants représentant les 14 secteurs fondamentaux de la Commission nationale de lutte contre la pauvreté (NAPC) avant d'organiser une formation similaire pour le secteur public de la NAPC en avril 2024. Ces deux formations visaient à intégrer la protection des personnes déplacées aux processus décisionnels programmatiques et politiques de la NAPC en améliorant les connaissances de ses membres et leur compréhension des principes et des normes applicables aux déplacés internes. En conséquence, la NAPC s'est aussi engagée à défendre l'adoption du projet de loi nationale relative aux personnes déplacées et à garantir l'inclusion des questions de déplacement interne dans

ses programmes sectoriels et plans d'action locaux pour la réduction de la pauvreté. Concrètement, le 10 juillet 2024, la NAPC a approuvé en urgence en séance plénière le projet de loi relatif aux personnes déplacées. Des discussions similaires ont également eu lieu avec les principaux responsables du Ministère de la protection sociale et du développement, du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales ainsi que du Ministère des installations humaines et du développement urbain afin de renforcer la collaboration dans certains domaines, dont celui du plaidoyer législatif. La question des personnes déplacées a encore gagné en visibilité grâce à la visite aux Philippines en novembre 2023 de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les changements climatiques et du Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes.

Au niveau national, le Sénat a d'abord délibéré sur les projets de loi relatifs aux personnes déplacées déposés le 18 septembre 2024, lorsqu'il avait accepté de créer un groupe de travail technique chargé d'améliorer et de combiner les projets alors déposés. Dans le même temps, le Gouvernement des Philippines a continué de prendre d'importantes mesures juridiques et politiques pour intégrer les déplacements internes à différentes interventions sectorielles et de développement. C'est ce qu'illustrent clairement les travaux de la NAPC, qui a fermement défendu l'idée d'inclure les besoins des personnes déplacées, en particulier en situation de crise prolongée, dans les plans de développement à moyen et à long terme des unités d'administration locale. Les déplacements internes ont également été pris en compte dans le Plan de développement des Philippines pour la période 2023-2028, qui met l'accent sur les systèmes d'alerte précoce ainsi que sur le soutien au logement, aux moyens de subsistance et à l'emploi en cas de déplacement interne.

En **Afghanistan**, les Nations Unies ont publié un *cadre stratégique pour l'Afghanistan pour la période 2023-2025*. Ce document détaille l'approche des Nations Unies pour répondre aux besoins humains essentiels en Afghanistan, qui consiste à privilégier les besoins et les droits des personnes les plus vulnérables (dont les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, les personnes déplacées, rapatriées, réfugiées ainsi que les minorités ethniques et religieuses) en accordant la priorité à la continuité des services essentiels, aux perspectives économiques et aux moyens de subsistance durables, à la cohésion sociale, à l'inclusion, à l'égalité des genres, aux droits humains et à l'état de



Une artisane qualifiée déplacée dans son propre pays travaillant à Herat. (29 janvier 2024).
© HCR/Oxygen Empire Media Production.

droit. Afin de mieux répondre aux besoins des personnes déplacées et rapatriées en matière d'assistance et de protection, le groupe de travail national sur les solutions durables a élaboré un cadre stratégique sur les solutions aux déplacements internes (2023-2024) et un plan d'action connexe sous la direction du Coordonnateur résident des Nations Unies. Ce document présente la vision commune des acteurs de l'aide humanitaire et des solutions durables ainsi que les objectifs stratégiques de l'action collective qui vise à résoudre les problèmes de déplacement interne prolongé conformément au Programme d'action du Secrétaire général sur les déplacements internes.

Aux **Fidji**, le Gouvernement a adopté en mars 2023 des *procédures opérationnelles normalisées pour la réinstallation planifiée en République des Fidji*. Ce document vise à rendre opérationnelles les lignes directrices sur la réinstallation planifiée qui ont été adoptées en 2018 afin de répondre efficacement aux besoins des personnes déplacées en raison des changements climatiques.

En **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère des affaires provinciales et locales, a continué de travailler en partenariat avec l'OIM pour élaborer une politique nationale sur les déplacements internes. Dans le cadre de ce travail,

différentes localités peuplées par des personnes déplacées ont fait l'objet de consultations provinciales et d'évaluations sur le terrain afin de recueillir des informations utiles à l'élaboration de la politique entre 2022 et 2024. Un atelier de validation du projet de politique réunissant les parties prenantes concernées a été organisé le 3 octobre 2024⁴⁵. La politique n'avait toutefois pas encore été adoptée à la fin du mois.

En fin d'année 2022, le Gouvernement des **Îles Salomon** a achevé la rédaction et adopté des directives de réinstallation planifiée. Ce document est l'aboutissement du processus participatif utilisé par les Îles Salomon pour élaborer des instruments politiques visant à anticiper la gestion des déplacements dus aux catastrophes et pour en réduire les conséquences négatives au minimum.

À **Vanuatu**, sous la direction du Ministère des changements climatiques et dans le contexte des efforts encouragés par le Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes, une équipe spéciale pour les solutions durables a été créée en 2024. Cette équipe, qui doit servir de mécanisme de coordination intersectorielle dirigé par le Coordonnateur résident, inclut les représentants de multiples ministères et entités des Nations Unies afin d'intégrer l'apport de solutions durables aux plans de travail.



Des familles évacuent la région de Donetsk (14 août 2024).
© HCR/Chadi Ouanes.

D Europe

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en chiffres
(au 30 novembre 2024)

Nombre total d'instruments

39
(dans 8 pays)



14 Lois



8



6



25 Politiques et stratégies



21



4

Niveau national

Niveau infranational

Évolutions régionales

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs résolutions relatives à la protection des personnes déplacées, dont certaines sont axées sur la situation en Ukraine⁴⁶ et d'autres sont plus thématiques⁴⁷. À l'échelle nationale, l'**Ukraine** reste en effet le pays qui a le plus fréquemment modifié ses lois et politiques en matière de déplacement interne ces dernières années.

Évolutions nationales

Depuis 2022, élaborer un **cadre d'indemnisation en cas de logement endommagé ou détruit** fait partie des priorités des décideurs publics ukrainiens. Le processus a commencé par la rédaction d'un règlement technique en 2022 visant à permettre aux personnes de signaler la dégradation de leur logement. Ce règlement a abouti à l'adoption de la *loi sur l'indemnisation* (n° 2923-IX) en février 2023. Cette dernière établit un cadre global pour l'indemnisation qui définit différents mécanismes, les conditions d'octroi, les rôles et les responsabilités des autorités ainsi que les documents requis. Une fois cette loi adoptée, le Gouvernement de l'**Ukraine** a élaboré plusieurs résolutions de mise en œuvre pour définir les circonstances d'activation des mécanismes de compensation : la *résolution n° 381* sur les logements endommagés, la *résolution n° 600* sur les logements détruits, la *résolution n° 609* sur les dommages liés au barrage de Kakhovka, la *résolution n° 642* sur le registre

des biens endommagés et nombre d'autres résolutions techniques devant résoudre les difficultés de mise en œuvre dans la pratique. La politique générale stipule que l'indemnisation est réservée aux propriétaires dont les biens sont situés dans des zones contrôlées par le Gouvernement. Les conditions d'octroi et le montant des indemnités sont déterminés à la suite d'évaluations menées par des commissions locales. Le Gouvernement a également affecté des fonds à la restauration ou, en cas de destruction totale, à l'achat de nouveaux logements.

Il importe également de relever que le cadre de compensation établit un *registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine*. Ce registre adopté en vertu d'un cadre du Conseil de l'Europe recense les preuves de dommages infligés à des individus, à des entités et à l'État d'Ukraine depuis le 24 février 2022 ainsi que les demandes d'indemnités correspondantes. Afin d'officialiser sa participation au cadre du Conseil de l'Europe, l'Ukraine a adopté une loi (n° 3432-IX) et une résolution (n° 365) qui régissent la procédure d'envoi de demandes d'inscription au registre des dommages.



En novembre 2023, le Ministère de la réintégration s'est associé à la fondation de services de soutien à la stabilisation (SSS Ukraine), à l'organisation IREX et au bureau du HCR en Ukraine pour organiser le premier forum des conseils de personnes déplacées de toute l'Ukraine, qui a réuni des représentants de 156 de ces conseils. Ci-contre, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays et d'autres membres de l'IPEG partagent des exemples tirés du monde entier de soutien à la participation et à l'intégration des personnes déplacées à la gouvernance locale. © HCR Ukraine.

Le 1^{er} septembre 2023, le Gouvernement a également adopté une résolution (n° 930) pour améliorer la situation des quelque 120 000 personnes déplacées situées dans plus de 2 500 sites d'accueil du pays, principalement répartis dans les oblasts de l'Ouest et du Centre. Pour la première fois depuis 2014, **cette résolution officialise le statut et les opérations des sites d'accueil** qui existaient déjà, mais qui n'étaient pas réglementés en bonne et due forme. La résolution n° 930 définit l'emplacement des sites d'accueil, fixe un niveau de vie minimum et établit des procédures pour l'enregistrement des sites, la sécurité des droits fonciers des résidents, le suivi et l'hébergement.

Le 1^{er} septembre 2023, le Gouvernement ukrainien a franchi une autre étape clé en adoptant un **cadre juridique pour la création de conseils de personnes déplacées** par l'intermédiaire de la *résolution n° 812*. Ces conseils sont conçus pour garantir la participation active des personnes déplacées au processus d'élaboration des politiques, pour plaider en faveur de l'amélioration des lois ainsi que pour encourager la fourniture d'un soutien social complet, d'un logement, de possibilités d'emploi et d'une assistance juridique aux personnes déplacées. Ils visent également à renforcer la collaboration entre les personnes déplacées et diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales. En août 2024, cette initiative avait abouti à la création de plus de 1 000 conseils de personnes déplacées dans tout le pays.

Le 7 avril 2023, le Gouvernement de l'**Ukraine** a également adopté une *stratégie d'État en matière de déplacement interne pour la période 2023-2025*, accompagnée d'un *plan de mise en œuvre*. Cette stratégie définit cinq objectifs stratégiques principaux, à savoir le renforcement de la capacité de l'État à répondre aux déplacements internes, la coordination d'évacuations sûres, la facilitation de l'intégration initiale des personnes déplacées, l'amélioration de l'intégration des personnes déplacées et les capacités des communautés d'accueil, et la promotion du retour et de la réintégration des personnes déplacées en toute sécurité. Dans le même ordre d'idées, le 26 avril 2024, le Ministère de la réintégration a adopté sa *stratégie pour la période 2024-2026* et un plan d'action par l'intermédiaire de l'*ordonnance n° 126*. Cette stratégie est axée sur la réintégration des territoires et des populations placés sous occupation, le respect du droit international humanitaire et la protection des droits des personnes touchées par les hostilités.

La situation politique a toutefois évolué pendant la deuxième moitié de l'année 2024. Le Cabinet des ministres a connu d'importants changements, parmi lesquels l'affectation du Vice-premier ministre de la réintégration au Cabinet du Président avant la suppression de son poste, ce qui a jeté le doute sur l'avenir du Ministère et la possibilité que d'autres ministères se répartissent les fonctions qu'il exerçait.

Cette restructuration a fait grandir l'incertitude au sujet de plusieurs initiatives essentielles, dont la *stratégie de logement des personnes déplacées* et la *stratégie d'emploi des personnes déplacées*. L'adoption de ces deux instruments, qui était initialement prévue fin 2024, est désormais suspendue. **Le fait qu'aucune entité ne soit consacrée à la défense des questions relatives aux personnes déplacées signifie que leur résolution pourrait être entravée** par un manque de soutien et d'attention.

En **Azerbaïdjan**, l'adoption par le Gouvernement de son premier programme d'État sur le grand retour en novembre 2022 a marqué la principale évolution des normes en matière de déplacement interne observée au cours de la période considérée. En Azerbaïdjan, la législation relative aux terres agricoles, à la division administrative et à la fiscalité a évolué dans les territoires où des personnes déplacées sont retournées au cours de la période étudiée (entre septembre 2022 et septembre 2024). Nombre des instruments adoptés ne mentionnent pas explicitement les personnes déplacées, mais leur sont toutefois applicables.

Dans le cadre des efforts continus qu'elle mène pour assurer la mise en œuvre efficace de sa loi nationale relative aux personnes déplacées, la **Géorgie** a progressivement ajusté son assistance aux personnes déplacées en accordant la priorité aux familles directement touchées par le déplacement, plutôt que de couvrir l'ensemble des personnes ayant le statut de personnes déplacées (parmi lesquelles figurent des descendants qui n'ont jamais eu à se déplacer directement, mais qui ont hérité du statut conformément

à la loi y relative). Selon les amendements à la *loi sur l'approbation des règles de logement des personnes déplacées* adoptés en septembre 2022, l'obligation du Gouvernement d'aider les personnes déplacées à trouver des solutions durables vaut pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier 2023. Ces amendements privent donc les nouveau-nés autorisés à accéder au statut de personnes déplacées du droit à l'attribution d'un logement. La loi dispose également que les personnes déplacées mineures en 2023 pourront prétendre à l'allocation d'un logement incluant les membres de leur famille, mais n'auront pas le droit de demander au Gouvernement de leur fournir d'autres solutions distinctes en matière de logement. Il convient de noter que diverses organisations locales et internationales (dont le HCR) avaient discuté des projets d'amendement avant leur adoption au sein du comité directeur pour les personnes déplacées et de ses groupes de travail techniques, ce qui a permis aux autorités d'expliquer leurs efforts de répartition efficace des ressources.

Parmi les pays ne disposant pas encore d'une loi relative aux personnes déplacées, certains ont également envisagé de prendre des mesures pour renforcer leur cadre juridique national. En 2024, le Gouvernement de l'**Arménie** (par l'intermédiaire du service des migrations et de la citoyenneté du Ministère de l'intérieur) a demandé au HCR de lui fournir une assistance technique pour établir une législation nationale complète en matière de déplacement interne. Le Gouvernement considère ces efforts comme une forme de préparation à d'éventuelles situations de déplacement. Le HCR aide donc les autorités à réviser les cadres juridiques existants afin de mieux comprendre ce dont ils pourraient manquer et d'éclairer les prochaines étapes, qu'il s'agisse d'élaborer un projet de loi portant spécifiquement sur les personnes déplacées ou de prendre d'autres mesures juridiques jugées utiles. En novembre 2024, le **Moldova** menait également un processus similaire.



Le Yémen. Dans le camp d'Al-Jarad, niché dans le gouvernorat de Lahj au Yémen, la résilience est un test quotidien pour Abdullah Ahmed Awad, 35 ans, père de cinq enfants (21 novembre 2024). © HCR/SHS.

E | Moyen-Orient

Instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées en chiffres
(au 30 novembre 2024)

Nombre total d'instruments

3
(dans 2 pays)

| Niveau national | Niveau infranational |
|-----------------|----------------------|
| | |



3 Politiques et stratégies

> TOUTES

Évolutions régionales

Au cours des deux dernières années, la région a largement amélioré ses cadres normatifs en matière de déplacement interne sous l'égide de la Ligue des États arabes. En 2022⁴⁸, le Comité conjoint d'experts et de représentants des ministères de la justice et de l'intérieur ainsi que d'autres fonctionnaires compétents se sont réunis pour élaborer un *projet de loi d'orientation arabe sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans les pays arabes* (ci-après le « projet de loi d'orientation arabe »). L'Iraq a préparé la première version de ce projet de loi avec le soutien technique du HCR. En septembre 2023, le Secrétariat technique du Conseil des ministres arabes de la justice et le Secrétariat général du Conseil des ministres arabes de l'intérieur ont convoqué la première réunion d'un comité conjoint avec la participation de représentants des ministères de la justice et de l'intérieur de 15 États arabes, ainsi que des deux secrétariats. Un représentant du Ministère des migrations et des déplacements de la République d'Iraq a été nommé à la présidence de la réunion. Les participants ont discuté des articles du projet de loi à la lumière des commentaires reçus de la part des États membres avant la réunion, ainsi que des interventions faites au cours de la réunion. Ils sont convenus de la nécessité d'organiser une deuxième réunion du Comité conjoint pour continuer à étudier le projet de loi révisé. Cette deuxième réunion a eu lieu en mai 2024. Les ministères de la justice et de l'intérieur ainsi que les

points focaux institutionnels pour les questions relatives aux personnes déplacées existants ont reçu le rapport de la réunion, y compris les recommandations formulées par les participants, en préparation de la soumission du projet de loi pour adoption à la session suivante du Conseil des ministres arabes de la justice et du Conseil des ministres arabes de l'intérieur..

Évolutions nationales

Au niveau national, les pays de la région touchés par des déplacements internes ont axé la modification de leurs cadres normatifs sur l'apport de solutions durables. Au **Yémen**, par exemple, les entités des Nations Unies collaborant par l'intermédiaire du Fonds pour les solutions aux déplacements internes pour soutenir le Gouvernement internationalement reconnu ont principalement œuvré : 1) à élaborer quatre plans d'action localisés pour l'apport de solutions durables dans les gouvernorats d'Aden, de Lahj, de Marib et de Taiz, en coordination avec les autorités locales ; 2) à renforcer la capacité des autorités locales et nationales à diriger la mise en œuvre de solutions communautaires, en donnant la priorité aux moyens de subsistance, à la protection, à la gouvernance et à la cohésion sociale ; et 3) à établir une feuille de route pour appuyer la mise en œuvre de la politique yéménite de 2013 relative aux personnes déplacées, en étroite collaboration avec l'Unité exécutive pour les personnes déplacées et d'autres ministères clés⁴⁹. Lancée en début d'année 2024 et toujours active en 2025, cette initiative vise à traduire les cadres applicables aux personnes déplacées en actions concrètes qui fassent progresser la protection et l'apport de solutions durables aux personnes déplacées.

En **Iraq**, les Nations Unies ont collaboré avec le Gouvernement national à l'élaboration d'une *feuille de route visant à accélérer la mise en œuvre du plan national de résolution des problèmes de déplacement dans le pays*, conformément à l'initiative du Conseiller

spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes. Cette feuille de route remplacerait le pacte précédemment élaboré et reprendrait le plan national existant. Si son élaboration a été temporairement interrompue en 2024 après que le Conseil des ministres a annoncé vouloir étendre la décision de fermer tous les camps de déplacés restants dans la région du Kurdistan iraquien, le Gouvernement iraquien et le Gouvernement régional du Kurdistan ont mis en place un Haut comité qui a rédigé des recommandations sur la voie à suivre.

En **Syrie**, un certain nombre de réformes juridiques et politiques d'intérêt ont été lancées au cours des deux dernières années. En mars 2023, le Président a promulgué le décret législatif n° 3 de 2023, qui exonère toutes les personnes touchées par le séisme des impôts ordinaires ainsi que de certaines taxes et amendes, notamment en lien avec les actes d'état civil et l'enregistrement des événements de la vie ainsi que les travaux de reconstruction et la restauration des bâtiments touchés. Le décret permet également aux personnes touchées d'obtenir des prêts d'un montant maximal de 200 millions de livres syriennes pour effectuer des travaux de reconstruction et de remise en état. Peu après, le décret législatif n° 7 a établi un fonds national de soutien aux personnes touchées par le séisme pour une durée de trois ans à compter de sa publication. Le fonds doit servir à fournir une aide financière aux personnes touchées par le séisme pour la reconstruction des maisons endommagées ou l'acquisition de logements sociaux nouvellement construits, conformément aux normes approuvées. L'amnistie générale, ou décret législatif n° 27, également promulgué en septembre 2024 annule les amendes normalement imposées en cas de retard dans l'enregistrement des faits d'état civil et la délivrance des actes d'état civil. Les Syriens qui se trouvent dans le pays pourront bénéficier de cette amnistie pendant une durée de trois mois.

PARTIE 2:

**APPRENDRE DE
LA MISE EN ŒUVRE**

1. INTRODUCTION

La mesure dans laquelle les États élaborent et mettent en œuvre des lois et des politiques nationales en matière de déplacement interne reste un indicateur majeur du fait que les responsables politiques ont reconnu les personnes déplacées et la nécessité de répondre à leurs besoins. Si l'édition 2022 du **Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne**⁵⁰ visait à fournir un premier état des lieux complet des efforts déployés par les États dans le domaine juridique et politique en matière de déplacement interne depuis les années 1990, ainsi qu'à analyser les tendances globales et régionales, la deuxième partie du présent rapport mondial reprend cette analyse pour traiter plus en détail de la mise en œuvre des cadres existants.

L'édition 2024 du Rapport mondial est fondée sur une étude menée par un consultant du HCR en 2023, qui a examiné le rôle des lois et des politiques nationales dans la mise en œuvre de la réponse des États aux déplacements internes. La réponse juridique, politique et institutionnelle des États touchés a été analysée afin de recenser les défis, les enseignements tirés, les bonnes pratiques et les possibilités de renforcer la mise en œuvre en fonction des données probantes tirées de **15 pays** cherchant à gérer des déplacements dus aux conflits, à la violence et à d'autres causes dans certains cas : **l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, la Colombie, l'Éthiopie, la Géorgie, le Honduras, l'Iraq, le Mexique, le Niger, le Nigéria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, l'Ukraine et le Yémen**. La présente partie ayant été achevée en juin 2024, l'analyse qui suit ne tient pas compte des changements normatifs et institutionnels survenus après cette date.

Contexte : pourquoi étudier la mise en œuvre ?

Depuis que les déplacements internes sont devenus un sujet de préoccupation politique internationale dans les années 1990, l'objectif principal a été d'encourager les États à assumer la responsabilité des déplacements ayant lieu à l'intérieur de leurs frontières. L'idée fondamentale que la **souveraineté est une responsabilité**, avancée par le premier Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, établit que la responsabilité de répondre aux déplacements internes incombe en premier lieu à

l'État touché. La communauté internationale s'est donc efforcée de préciser la teneur de cette responsabilité des États touchés (et d'autres entités subsidiaires), ce qui a abouti à l'adoption des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998. Les cadres et outils internationaux élaborés par la suite ont repris le concept de responsabilité nationale de différentes manières. Par exemple, le Cadre normatif précisant les responsabilités des États publié par Brookings en 2005 définit les principaux critères à appliquer pour décharger un gouvernement de sa responsabilité à l'égard des personnes déplacées. Le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la CIRGL de 2006 et la Convention de Kampala de 2009 ont modifié la teneur de la responsabilité nationale à l'égard des personnes déplacées afin qu'elle impose de nouvelles obligations juridiques internationales aux États africains parties à ces deux instruments. Le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* publié par le CPI en 2010 établit des normes d'action publique concernant la manière dont la responsabilité nationale à l'égard des personnes déplacées évolue au fil du temps. D'après ce cadre, les États doivent passer de la mise en œuvre d'interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées à l'inclusion de ces personnes sous la responsabilité globale qui leur incombe envers l'ensemble de leurs citoyens et résidents.

L'adoption de lois et de politiques nationales relatives aux personnes déplacées est depuis longtemps considérée comme un élément fondamental de l'exercice d'une responsabilité nationale par les États. Les représentants du Secrétaire général chargés de la question des personnes déplacées dans leur propre pays et les rapporteurs spéciaux sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays ont successivement préconisé l'adoption de cadres nationaux sur les personnes déplacées dans les pays touchés par des déplacements internes. Des organismes internationaux tels que le HCR et le CICR, en collaboration avec les rapporteurs spéciaux sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays et d'autres partenaires en matière de protection, ont régulièrement fourni aux gouvernements nationaux fortement touchés par le déplacement interne des conseils techniques et un soutien pour l'élaboration de

lois et de politiques. Les organisations internationales ont par exemple aidé les États parties à la Convention de Kampala à transposer les obligations du traité dans leur droit interne. Ces efforts ont contribué à la promulgation de lois et de politiques sur le déplacement interne, ce qui a été reconnu comme un domaine de réussite important au cours des trois dernières décennies de travail pour les personnes déplacées⁵¹. **Pourtant, l'élaboration d'une loi ou d'une politique nationale sur les personnes déplacées ne suffit pas à confirmer qu'un État a assumé sa responsabilité envers les personnes déplacées et s'est approprié la question des déplacements internes au niveau national.** S'il est essentiel que les États touchés adoptent des cadres juridiques et politiques nationaux adéquats pour répondre efficacement au déplacement interne, les dispositions et les activités institutionnelles sont tout aussi importantes. Il est donc nécessaire de mieux comprendre et d'examiner, à tout le moins :

1. Comment les lois et les politiques nationales encadrent la réponse au déplacement interne ;
2. L'organisation des structures institutionnelles établies pour appliquer ces cadres et leur fonctionnement en contexte de déplacement interne.

Réponse au déplacement interne

Dans le présent rapport, l'expression « réponse au déplacement interne » est entendue au sens large et englobe l'ensemble des activités et des mesures mises en œuvre au cours du processus de déplacement. Elle désigne notamment les mesures qui visent : i) à prévenir les conséquences des déplacements, à en préparer la gestion et à les atténuer ; ii) à protéger et à assister les personnes déplacées ; et iii) à trouver des solutions durables et à appuyer leur mise en œuvre.

Ces points font encore rarement l'objet d'études comparatives. Nombre des études menées au sujet du point i) sont axées sur la question de savoir si les lois et les politiques nationales relatives aux personnes déplacées intègrent bien les normes internationales en matière de déplacement interne, dont les Principes directeurs de 1998 et la Convention de Kampala de 2009⁵². Par comparaison, peu d'études traitent la portée et le rôle des lois et des politiques nationales portant spécifiquement sur les personnes déplacées comme un sujet à part entière⁵³ malgré la publication, au

cours de l'élaboration du présent rapport, d'une étude importante sur la manière dont les cadres juridiques et politiques peuvent faciliter la prise de mesures efficaces⁵⁴. Concernant le point ii), les critères du Cadre normatif précisant les responsabilités des États ont été appliqués à 15 pays touchés par un conflit dans le cadre d'une étude approfondie datant de 2011⁵⁵. D'après les auteurs de cette étude, qui ont relevé le manque relatif de données comparables, la portée des instruments nationaux sur les personnes déplacées à considérer est souvent limitée et leur mise en œuvre est largement inadéquate, particulièrement dans le domaine de la prévention (alors même que la plupart des gouvernements privilégient la solution du retour des personnes déplacées). L'étude met en évidence le fait que la réponse des pouvoirs publics est fortement politisée et que les institutions nationales des droits humains et les acteurs internationaux jouent un rôle d'une valeur inestimable dans l'amélioration des interventions nationales en faveur des personnes déplacées. Par la suite, des chercheurs universitaires ont établi que la bonne capacité des États et l'utilisation du système judiciaire sont les deux principaux facteurs qui favorisent une mise en œuvre réussie des cadres nationaux sur les personnes déplacées dans la pratique⁵⁶. À la lumière de ces éléments, l'édition 2024 du Rapport mondial combine les points i) et ii) pour analyser sous un nouvel angle contemporain la façon dont les cadres juridiques **et politiques d'un pays en matière de déplacement interne ainsi que la nature de la réponse institutionnelle nationale déterminent l'efficacité de la réponse au déplacement interne et, par conséquent, les possibilités d'améliorer sa mise en œuvre.**

Portée de l'étude

Les personnes déplacées sont des citoyens ou des résidents habituels d'un pays⁵⁷ qui ont des besoins spécifiques liés au déplacement. Cette définition signifie que les personnes déplacées ont les mêmes droits que les autres ressortissants du pays, mais qu'elles peuvent avoir besoin d'une attention particulière pour jouir de ces droits. La mise en place de lois et de politiques nationales relatives aux personnes déplacées joue un rôle essentiel dans l'élaboration et la structuration de la réponse des États (et d'autres acteurs) au déplacement interne. Sachant cela, le présent rapport propose une analyse comparative de deux aspects cruciaux de la mise en œuvre de la réponse nationale au déplacement interne dans 15 pays (principalement) touchés par un conflit.

Au sens du présent rapport et du [tableau de bord du HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne](#), les « *instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées* » sont les cadres (c'est-à-dire les lois, les politiques, les stratégies, les plans d'action, etc.) spécifiquement consacrés à la prévention, à la protection à l'assistance et aux solutions durables pour les personnes déplacées. Ils sont également appelés « instruments sur les personnes déplacées » ou « lois et politiques sur les personnes déplacées »).

Les *instruments « tenant compte des personnes déplacées »* ou « *intégrant les personnes déplacées* » sont les cadres applicables au déplacement interne qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées. Il peut s'agir de cadres sur les documents d'identité, les terres, le développement, la paix, les catastrophes ou les changements climatiques, tant qu'ils comprennent des dispositions traitant explicitement du déplacement ou mentionnant la situation des personnes déplacées.

Les deux types d'instruments peuvent être adoptés à l'échelle nationale ou infranationale.

1. Premièrement, **la manière dont les lois et les politiques nationales relatives aux personnes déplacées encadrent la réponse au déplacement interne** est évaluée dans les pays sélectionnés en considérant les personnes visées et la portée matérielle de la réponse (sections 2 et 3). L'accent est mis sur les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées ainsi que sur les règles ou normes de base qu'ils établissent pour la réponse au déplacement interne dans le pays concerné. Cependant, les instruments intégrant les personnes déplacées sont également pris en considération lorsqu'il y a lieu.

2. Deuxièmement, **la réponse institutionnelle au déplacement interne** est examinée dans les pays sélectionnés (section 4). Le rapport détaille l'influence de la législation et la politique nationales sur les structures institutionnelles et de coordination ainsi que la manière dont celles-ci fonctionnent et évoluent au fil du temps.

Deux questions fondamentales sous-tendent l'analyse effectuée dans le présent rapport. La première concerne **la manière dont la législation et la politique nationales déterminent la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne** dans les pays, notamment la façon dont elles peuvent favoriser dès le départ l'apport de solutions durables aux personnes déplacées et leur inclusion effective dans les systèmes nationaux en tant que citoyens et résidents ayant des besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance. La seconde concerne quant à elle les **facteurs qui influencent la mise en œuvre institutionnelle de la réponse au déplacement interne** dans la pratique.

Les **défis communs** sont mis en évidence pour indiquer qu'ils nécessitent une attention particulière. Les **bonnes pratiques et les enseignements tirés de la mise en œuvre nationale de la réponse au déplacement interne** sont également soulignés, tout comme les **répercussions à long terme de certains choix importants faits par les États**, dans l'espoir qu'ils inspirent les gouvernements d'autres pays à envisager des mesures novatrices pour faciliter la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne. Enfin, l'étude porte également sur les **principales conséquences de l'absence d'un instrument portant spécifiquement sur les personnes déplacées**.

Méthodologie du rapport

La deuxième partie du rapport mondial examine la mise en œuvre des réponses nationales aux situations de déplacement interne dues à des conflits armés ou à des formes analogues de violence organisée se produisant à grande échelle. L'analyse est ciblée sur un seul facteur du déplacement interne afin de faciliter la comparaison des réponses apportées dans des contextes de conflit et de violence largement similaires. Les réponses nationales au déplacement interne sont généralement plus développées en contexte de conflit et de violence que de catastrophe ou de projets de développement. Il n'est évidemment pas question de nier l'importance d'une meilleure compréhension des déplacements internes causés par des catastrophes et d'autres facteurs, ni de nier la possibilité qu'ils soient reliés à la dynamique des déplacements et à la réponse y relative en contexte de conflit et de violence. Si la dynamique du déplacement interne et la réponse apportée varient plus ou moins selon que la population est touchée par une catastrophe ou se trouve dans un contexte de conflit ou de violence, le présent rapport contient quelques éléments d'analyse de la réponse au déplacement interne qui pourraient s'appliquer aux situations dans lesquelles le déplacement est dû à d'autres facteurs. La question connexe des résultats de la mise en œuvre pour les personnes déplacées internes (personnes déplacées) dépasse largement le cadre de ce rapport et n'est donc traitée qu'en surface.

L'examen des réponses nationales au déplacement interne effectué dans le présent rapport est fondé sur des données tirées des 15 pays suivants : Afghanistan, Azerbaïdjan, Colombie, Éthiopie, Géorgie, Honduras, Iraq, Mexique, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Ukraine et Yémen. Chaque pays abrite d'importantes populations déplacées en raison de conflits ou de violences dont la situation de déplacement n'est toujours pas résolue. Les 15 pays sélectionnés, qui ne sont pas les seuls à correspondre à ce profil, ont également été choisis en fonction d'autres variables transversales. L'objectif était d'inclure des pays :

1. Ayant atteint différents stades de développement et de capacité institutionnelle ;
2. Provenant de différentes régions du monde ;
3. Confrontés à différents types de conflits et d'autres formes de violence ;
4. Variant selon qu'ils disposent d'un cadre général sur les personnes déplacées au niveau national, au niveau infranational uniquement ou à aucun niveau ;
5. Variant selon que leur cadre général sur les personnes déplacées est une politique ou une loi ;
6. Variant selon qu'il existe ou non des camps ou des sites désignés (et des centres collectifs) pour accueillir les personnes déplacées.

Les cadres juridiques et politiques cités proviennent principalement du tableau de bord du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne. D'autres ont été obtenus auprès du HCR et d'autres bureaux de parties prenantes dans les pays. Compte tenu du manque relatif de données publiées, les auteurs ont cherché à recueillir des informations supplémentaires en consultant des homologues compétents dans chacun des pays examinés entre les mois de juillet et de septembre 2023. Pour ce faire, les auteurs du rapport ont mené un entretien confidentiel à distance par pays avant de partager la documentation provenant du pays concerné selon les besoins. Il est entendu que ce processus est la source des informations données sur les pays examinés sans qu'aucune publication ne soit citée.

L'étude est également fondée sur les expériences que des responsables gouvernementaux ont directement partagées au cours du forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne, organisé du 6 au 9 juin 2023 à San Remo (en Italie) par le HCR, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays et l'Institut international de droit humanitaire, en collaboration avec le Groupe d'experts sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

Le rapport est structuré par thème plutôt que sous la forme d'une série d'études de cas descriptives pays par pays afin de faciliter l'analyse des questions transversales communes à mettre en évidence. Les 15 pays examinés dans le cadre de la présente étude disposent tous de lois ou de politiques nationales en matière de déplacement interne lié aux conflits et à la violence, qui obéissent toutefois à une logique tout aussi variable que leur portée. Ces instruments réglementent

généralement l'un des éléments suivants ou les deux : les **normes applicables à la réponse au déplacement interne** et les **structures institutionnelles établies pour la mise en œuvre de cette réponse**.

La réponse apportée au déplacement interne dans les 15 pays n'est pas toujours restée statique au fil du temps. Au cours des cinq dernières années, plusieurs pays (dont le Honduras, le Niger, le Nigéria et la République centrafricaine) ont adopté des cadres nationaux sur les personnes déplacées et d'autres ont mis leur cadre à jour. En Géorgie, par exemple, la loi de 1996 sur les personnes déplacées a été abrogée en 2014 et remplacée par une nouvelle loi sur les personnes déplacées. En Colombie, le cadre juridique sur les personnes déplacées établi de longue date a été intégré à une loi plus large sur les victimes en 2011. Dans plusieurs des pays où il n'existe pas ou pas encore de cadre national sur les personnes déplacées, les autorités infranationales font preuve d'un dynamisme considérable dans l'élaboration d'une réponse au déplacement interne (ce qui est notamment le cas au Nigéria, en Éthiopie et au Mexique). Cela étant particulièrement le cas dans les États fédéraux, la présente étude tient également compte des entités fédératives (et d'autres autorités infranationales dans certains cas) qui, en tant qu'autorités publiques, ont élaboré des réponses au déplacement interne distinctes de celle de l'État fédéral territorial. Concernant l'Afghanistan, l'étude illustre comment la réponse au déplacement interne a été mise en œuvre avant et après le retour des Taliban au pouvoir national en 2021.

Plus précisément, l'étude aborde les questions connexes suivantes, qui concernent les trois principaux aspects de la réponse au déplacement interne :

- *Personnes visées* : comment les pays définissent-ils la portée du déplacement interne en tant que problème à traiter par la mise en œuvre d'une réponse au déplacement interne ? Quelles sont les approches qu'il est possible de distinguer et quelles en sont les principales répercussions ?
- *Portée matérielle* : comment les pays définissent-ils les normes qui régissent la mise en œuvre de la réponse de l'État aux déplacements internes liés à des conflits et à des formes analogues de violence dans les domaines de la prévention, de la protection et de l'assistance ainsi que des solutions durables ?

- *Structures de gouvernance* : Quelles structures institutionnelles les pays établissent-ils pour mettre en œuvre la réponse de l'État aux déplacements internes liés à des conflits et à des formes analogues de violence ? Comment rendent-ils l'approche pangouvernementale opérationnelle au cours des différentes phases de leur réponse au déplacement interne ?

Enfin, le rapport vise principalement à discerner le rôle des instruments nationaux portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans la détermination de la réponse au déplacement interne et de son application institutionnelle (*veuillez noter que les termes « instruments » et « cadres », qui sont utilisés de manière interchangeable dans la présente étude, désignent principalement les lois et les politiques, mais aussi d'autres formes de réglementation*). Il est également tenu compte des instruments nationaux qui contiennent des dispositions de fond portant spécifiquement sur les personnes déplacées lorsqu'ils participent à façonner la réponse au déplacement interne. **Il importe cependant de signaler que l'ensemble des lois et des politiques qui s'appliquent aux citoyens et aux résidents en général, plutôt qu'aux personnes déplacées en particulier, peuvent aussi exercer une influence indirecte sur la réponse au déplacement interne de diverses manières importantes.** Élucider ces mécanismes d'influence nécessiterait toutefois de mener une étude de cas détaillée sur chaque pays, ce qui dépasse la portée générale du présent rapport comparatif. Parallèlement, il convient de souligner que le rapport porte sur la réponse au déplacement interne mise en œuvre par les structures (principalement nationales) de l'État. Les entités internationales jouent un rôle majeur dans la réponse aux défis posés par le déplacement interne dans plusieurs des pays examinés, tout comme la société civile dans certains cas. En effet, ces entités sont les premières à mener la réponse au déplacement interne dans plusieurs des pays examinés. Le présent rapport ne traite cependant de leurs activités que dans la mesure superficielle où elles ont une incidence sur l'élaboration et la mise en œuvre par l'État d'une réponse nationale au déplacement interne.

2. PERSONNES CONCERNÉES

Les 15 pays examinés dans le cadre de la présente étude disposent tous d'un cadre national ou infranational sur les déplacements internes liés aux conflits et à la violence. Ces cadres obéissent toutefois à une logique tout aussi variable que leur portée. La plupart des pays se sont dotés d'un instrument de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées au niveau national. Cependant, les quelques pays encore dépourvus d'instrument de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées (Éthiopie, Mexique, République centrafricaine, République démocratique du Congo) expérimentent d'⁵⁸autres manières de faire. Les gouvernements de la République centrafricaine et de la République démocratique du Congo, par exemple, ont adopté des stratégies en matière de solutions pour les personnes déplacées⁵⁹, et certaines autorités infranationales ont pris la tête de la réponse au déplacement interne au Mexique et en Éthiopie. En général, les cadres sur les personnes déplacées qui existent réglementent l'un des éléments suivants ou les deux : les normes applicables à la réponse au déplacement interne (abordées dans les sections 2 et 3) et les structures institutionnelles établies pour la mise en œuvre de cette réponse (traitées dans la section 4).

La présente section marque le début de l'analyse des normes juridiques et politiques, qui concerne la manière dont les instruments nationaux des pays examinés définissent les **personnes visées** (c'est-à-dire les personnes considérées comme des personnes déplacées et les personnes exclues de cette catégorie). Cette première étape est fondamentale car, comme démontré dans la présente section, la définition des personnes visées dans les instruments nationaux a des conséquences majeures sur la nature de la réponse nationale au déplacement interne qui en découle.

Définir les personnes déplacées internes

L'introduction aux Principes directeurs définit les personnes déplacées comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État. » Ce concept a été codifié dans le Protocole de la CIRGL (paragraphe 4 de l'article 1) et dans la Convention de Kampala (alinéa k) de l'article 1).

La catégorie de personnes déplacées est définie dans l'instrument sur les personnes déplacées de tous les pays examinés qui en ont adopté un. Même parmi les trois pays dont les cadres nationaux couvrent uniquement les solutions durables, seule la République centrafricaine n'a pas encore établi de définition des personnes déplacées. Quels que soient les termes utilisés, tous les cadres qui définissent la catégorie de personnes déplacées le font de manière cohérente en renvoyant aux deux principaux éléments constitutifs du déplacement interne, à savoir : i) que le déplacement est contraint ou autrement involontaire ; et ii) qu'il a lieu à l'intérieur du pays concerné. Toutefois, la portée précise de la catégorie définie par ces instruments nationaux varie quelque peu.

Il importe de noter que clarifier les principaux concepts et normes apporte une valeur ajoutée essentielle aux processus d'élaboration de lois et de politiques relatives aux personnes déplacées, tout comme chercher à ce que les parties prenantes d'un pays s'accordent sur les personnes à inclure dans la catégorie de personnes déplacées parmi d'autres questions fondamentales. En effet, la définition des personnes déplacées est un enjeu central des négociations politiques qui accompagnent l'élaboration de tout cadre portant spécifiquement sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et la décision finale d'un État découle toujours de différentes considérations politiques et économiques.

Exemples d'adaptation au contexte national

Causes du déplacement

La définition de l'Azerbaïdjan inclut les situations supplémentaires d'« agression militaire » extérieure et d'occupation ou de bombardement de territoires⁶⁰. L'Ukraine et la Géorgie, dont le cas de figure est similaire, ont respectivement ajouté « l'occupation temporaire et l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine »⁶¹ ainsi que l'« agression » et l'« occupation [...] par un pays étranger » à leur liste des causes de déplacement interne⁶². Les lois infranationales sur les personnes déplacées adoptées au Mexique et au Honduras définissent la « violence généralisée » en fonction des réalités locales⁶³, alors que cette notion est précédée de celle de « violence fondée sur les clans ou d'autres formes de violence »⁶⁴ dans la politique relative aux personnes déplacées de la Somalie.

Catégories de personnes susceptibles d'être considérées comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Conformément à la définition élaborée dans les Principes directeurs, qui n'inclut pas explicitement la notion de citoyenneté, bien qu'un certain degré de permanence dans le pays concerné soit requis, l'Ukraine considère comme des personnes déplacées internes non seulement les citoyens ukrainiens, mais aussi les « étrangers et apatrides résidant de manière permanente sur le territoire de l'Ukraine en toute légalité⁶⁵ ».

L'Afghanistan, la Somalie et le Honduras⁶⁶ traitent également comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (ou comme des personnes possédant un statut équivalent) les citoyens qui sont revenus de l'extérieur du pays, y compris en tant que réfugiés, mais qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur localité d'origine ou de trouver une autre solution durable par l'intermédiaire de l'intégration sociale et économique dans une autre partie du pays. Il est à noter que le Honduras couvre également les « personnes exposées au risque de déplacement » dans le cadre de sa loi relative aux personnes déplacées.

Bien qu'ils jouent un rôle important dans l'appui à la réponse au déplacement interne dans bon nombre des pays examinés, les instruments intégrant les personnes déplacées définissent rarement cette catégorie.

Quelques lois et politiques nationales relatives aux personnes déplacées (comme au Niger, au Nigéria et au Yémen) reprennent exactement la définition descriptive « internationale » proposée dans les Principes directeurs, qui est également citée dans le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la CIRGL de 2006 et la Convention de Kampala de 2009. Cependant, nombre des pays examinés ont modifié les aspects relatifs à la situation de cette définition afin de l'adapter aux caractéristiques du déplacement interne dans leur contexte national.

Plusieurs des États qui adoptent des lois relatives aux personnes déplacées tentent d'exprimer plus clairement la relation entre le contexte de violence et ses conséquences sur la personne qui cherche refuge ailleurs, c'est-à-dire ce que signifie être « contraint » à se déplacer par une situation de violence. En Colombie, le lien entre la situation et le fait de fuir en

tant que personnes déplacées est juridiquement établi selon que « la vie, l'intégrité physique, la sécurité ou la liberté personnelle ont fait l'objet de violations ou de menaces directes ». Cette formulation est reprise dans la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au Honduras.⁶⁷ De même, la Géorgie détermine si le déplacement est lié à une certaine situation selon que la situation en question a « menacé la vie, la santé ou la liberté de l'intéressé ou d'un membre de sa famille ou que ces raisons empêchent l'intéressé de retourner » dans son lieu de résidence habituel.⁶⁸ Ce critère s'explique probablement par un besoin perçu de réglementer plus attentivement l'accès aux prestations accordées aux personnes déplacées.⁶⁹ En revanche, les pays qui ont adopté des politiques relatives aux personnes déplacées (plutôt que des lois) tendent à les utiliser pour traiter les aspects plus pratiques de la définition des personnes déplacées. Par exemple, plusieurs de ces pays précisent que le fait qu'une personne déplacée vive ou non sur un site ou dans un camp de déplacés (c'est-à-dire dans des zones urbaines ou dans des familles d'accueil) n'a pas d'incidence sur le fait qu'elle soit déplacée.⁷⁰

Exemple de pays : harmonisation des cadres sur les personnes déplacées au Mexique

Au Mexique, en l'absence d'une loi nationale relative aux personnes déplacées (un projet de loi nationale sur les personnes déplacées est en attente d'approbation par le Sénat depuis 2019), divers gouvernements fédéraux ont pris l'initiative encourageante de créer leur propre loi infranationale en matière de déplacement interne, alors que d'autres États ne disposent d'aucun cadre sur les personnes déplacées. Ces lois définissent le concept de personnes déplacées à l'intérieur du pays de différentes manières. Le fait qu'elles reprennent toutes largement la définition internationale n'empêche pas qu'elles varient entre les États. L'État de Sinaloa ne mentionne que les « situations de violence » comme cause de déplacement interne⁷¹, alors que l'État de Guerrero définit la « violence généralisée » en fonction de la discrimination⁷² et que les États de Chiapas et Zacatecas ne considèrent comme des personnes déplacées que les personnes « installées » sur leur territoire qui n'ont pas « franchi [leurs] frontières territoriales »⁷³.

Dans ce contexte, bien qu'il reste nécessaire d'adopter une loi nationale relative aux personnes déplacées, le Ministère de l'intérieur a aidé les entités des États à dialoguer et a produit une série de documents d'orientation pour établir un ensemble minimum d'interventions à mener dans différents domaines de la réponse au déplacement interne afin de faciliter l'harmonisation des efforts fédéraux⁷⁴.

S'il est compréhensible que les personnes déplacées ne soient pas définies de la même manière dans les lois et politiques de chaque pays en matière de déplacement interne pour mieux correspondre aux situations locales, il est impératif que les efforts de clarification des personnes visées ne finissent pas par prêter à confusion. Par exemple, **des problèmes se posent lorsque les autorités d'un pays établissent des cadres sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui ne visent pas les mêmes personnes** et qui manquent de cohérence entre eux ou de conformité avec les normes internationales.

Enfin, il est intéressant de noter que même dans des pays comme la Colombie et la Géorgie – dont les instruments sur les personnes déplacées ont été élaborés dans les années 1990 pour répondre au déplacement dû à des conflits et ne visent donc que les personnes touchées par cette cause de déplacement –, la nécessité d'élargir la réponse au déplacement interne pour aussi aider les personnes déplacées en raison de catastrophes et des changements climatiques est de plus en plus reconnue (voir la priorité accordée par le Gouvernement géorgien à la « migration climatique » et la décision de la Cour constitutionnelle colombienne T-123 de 2024 à ce sujet, qui ordonne l'adoption d'une loi sur les déplacements induits par des catastrophes).

Utiliser la définition des personnes déplacées internes pour favoriser leur prise en compte

Comme expliqué dans la section précédente, tous les pays examinés qui ont adopté une loi ou une politique relative aux personnes déplacées ont défini cette catégorie de personnes. La réponse nationale au déplacement interne dépend largement de la portée de ces définitions, qui en déterminent la première population cible. Toutefois, il existe différentes manières dont la législation et la politique nationales peuvent servir à utiliser la définition des personnes déplacées adoptée par le pays pour réglementer l'accès aux composantes matérielles de la réponse au déplacement interne (voir le chapitre suivant). Ces différentes manières de procéder ont des répercussions tout aussi importantes sur la mise en œuvre de la réponse nationale au déplacement interne dans la pratique. Leur nature et leurs conséquences sur la mise en œuvre sont examinées dans la présente section.

Adopter une approche exclusivement fondée sur les besoins pour gérer les conséquences des conflits armés et de la violence sur une population revient à intervenir principalement en fonction des besoins, plutôt que de la situation de déplacement dans laquelle certains membres de la population pourraient se trouver. Dans ce cas, la catégorie de personnes déplacées et toute définition établie dans les cadres nationaux ne servent qu'à décrire les faits. Il n'en reste pas moins que, comme récemment souligné dans l'examen indépendant de la

réponse humanitaire aux déplacements internes, « **le déplacement entraîne des vulnérabilités multiples, ce qui est l'un des aspects qui le définissent**⁷⁵ ». Ainsi, « *prêter attention au déplacement interne ne sert pas à faire valoir que les personnes déplacées devraient automatiquement recevoir une assistance simplement parce qu'elles sont déplacées, mais à s'assurer que les besoins et les risques spécifiques de ces personnes sont évalués et pris en compte le plus tôt possible*⁷⁶. »

En effet, la plupart des pays examinés reconnaissent que les vulnérabilités cumulées en raison du déplacement justifient la mise en œuvre de cadres et d'interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Comme l'observe Walter Kälin, « la question n'est pas de privilégier les personnes déplacées par rapport aux autres victimes de violations des droits humains. Il s'agit simplement de prendre au sérieux les principes fondamentaux des droits humains que sont l'égalité et la non-discrimination. Ces principes imposent non seulement de traiter les personnes de manière égale (principe d'égalité de traitement), mais aussi de les traiter différemment lorsque leur situation est sensiblement différente (principe de différenciation). [...] Cela ne signifie toutefois pas que les besoins spécifiques des personnes déplacées peuvent justifier le refus de protection et d'assistance à des personnes non déplacées ayant des besoins égaux ou plus importants⁷⁷. » Ainsi, conformément aux normes internationales et régionales, **les personnes déplacées sont des citoyens ou des résidents habituels de leur pays qui ont des besoins spécifiques liés au déplacement. Leur situation nécessite donc qu'elles fassent l'objet d'interventions spécifiques pour pouvoir jouir des mêmes droits que n'importe qui d'autre.**

Dans cette optique, **considérer que la définition des personnes déplacées décrit des bénéficiaires de politiques** (et non une catégorie de personnes ayant des droits établis) **est une manière importante d'attirer une attention particulière sur les personnes déplacées**⁷⁸. Telle est l'approche employée dans les cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées de plusieurs des pays examinés (dont l'Afghanistan, l'Iraq, le Nigéria, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, la Somalie – au niveau national et infranational – et le Yémen). Bien que mentionnés, les droits des personnes déplacées sont considérés comme découlant de normes juridiques générales énoncées dans le droit constitutionnel, national ou international plutôt que nouvellement établis

en tant que droits ou avantages⁷⁹. Les instruments non juridiques des pays qui utilisent cette approche pour réglementer le déplacement interne prennent généralement la forme de politiques, bien qu'il puisse aussi s'agir de plans et de stratégies. Ils considèrent alors **les personnes déplacées à l'intérieur du pays comme des citoyens et des résidents dont la jouissance des droits existants doit être rétablie**, plutôt que comme une catégorie distincte de détenteurs de droits.

Une autre approche consiste à **accorder des avantages et des droits spécifiques aux déplacés internes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de personnes déplacées en vertu des cadres nationaux**. L'Azerbaïdjan, la Colombie, la Géorgie, le Honduras et l'Ukraine (ainsi que le Mexique au niveau infranational) sont les pays examinés dont les cadres nationaux intègrent le plus clairement cette approche. Il semble donc qu'elle soit principalement adoptée dans les pays à revenu intermédiaire dotés d'institutions relativement solides et de systèmes bureaucratiques sophistiqués, dans lesquels l'accès aux prestations et à l'assistance publiques est soumis à un contrôle réglementaire plus rigoureux. **Les Principes directeurs ne créent pas de statut juridique spécifique pour les personnes déplacées, car le fait qu'elles restent des citoyens ou des résidents habituels de leur pays suffit à établir leur droit à la protection et à l'assistance**⁸⁰. Cependant, il convient également de relever que certains des pays examinés (dont l'Azerbaïdjan et la Géorgie) ayant élaboré leurs premières lois sur le déplacement interne dans les années 1990 ont pris pour modèle le droit des réfugiés et ont donc créé un statut juridique pour les personnes déplacées, lequel est associé à des droits et avantages spécifiques⁸¹.

En fin de compte, l'approche adoptée par un pays donné pour cibler les personnes qu'il définit comme des personnes déplacées est susceptible de traduire plusieurs types de considérations différentes. Par exemple, les structures administratives déjà adoptées en matière d'aide sociale et d'intervention de l'État pour d'autres groupes ayant des besoins spécifiques servent souvent de point de référence important lorsqu'il s'agit de décider de la manière de répondre aux besoins des personnes déplacées. Ce constat témoigne également de l'importance des caractéristiques institutionnelles du pays dans son ensemble, dont la capacité relative ou la sophistication des structures de l'État, les traditions juridiques nationales et la conception politique globale du déplacement interne, ainsi que les contraintes

budgétaires et les priorités concurrentes en matière d'investissement par rapport à l'ampleur et à la nature de la situation de déplacement.

Dans le même temps, les pays examinés démontrent qu'il est possible d'adopter **plusieurs des approches susmentionnées à la fois**. Par exemple, un pays qui accorde des prestations ou des avantages portant spécifiquement sur les personnes déplacées peut également agir par zone, ce qui bénéficiera aux personnes déplacées et aux autres habitants des localités comptant un grand nombre de personnes déplacées. Les interventions de réduction de la pauvreté

par zone actuellement planifiées dans 30 zones urbaines de la Colombie (sélectionnées en partie pour leur importante population déplacée) fournissent un bon exemple, car elles complètent l'approche fondée sur le statut des personnes déplacées au niveau national. À l'inverse, il est possible d'intégrer une approche fondée sur les besoins à une approche fondée sur le statut afin de hiérarchiser l'allocation de ressources limitées à la population déplacée (voir les exemples dans la section suivante). Chaque approche a des répercussions importantes sur le fond et la forme de la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne dans la pratique.



Conséquences sur le fond et la forme de la réponse au déplacement interne

Les approches fondées sur le statut nécessitent d'établir des critères pour déterminer si un ménage est en situation de déplacement ainsi que des procédures d'accord et de retrait du statut, en particulier lorsqu'un statut juridique est créé. Ces critères sont généralement fixés dans les lois relatives aux personnes déplacées ou dans leurs règlements ou décrets d'application⁸². Il convient toutefois de noter que l'existence d'un statut juridique distinct pour les personnes déplacées peut « poser des problèmes majeurs, car elle relie le traitement des personnes déplacées au résultat de la détermination de statut plutôt qu'à leurs besoins⁸³ ». En outre, les **États qui créent un nouveau statut juridique de personnes déplacées doivent réfléchir à des questions importantes qu'il est difficile de résoudre sur la base des cadres internationaux sur le sujet**, notamment : le statut de personnes déplacées devrait-il être transmis aux enfants nés en situation de déplacement ? Si oui, pendant combien de générations ? Quels sont les critères d'exclusion qu'il convient d'adopter⁸⁴ ? Dans quelle mesure est-il acceptable d'utiliser des critères d'inclusion *sui generis*⁸⁵ ? Répondre à ces questions n'est pas facile. Si certaines sont procédurales, toutes déterminent la portée de la réponse au déplacement interne.

Les dispositions relatives au retrait du statut de personnes déplacées varient également, mais citent généralement les cas dans lesquels la personne concernée déménage à l'étranger, décède, ou est déclarée disparue ou décédée par un tribunal⁸⁶. La définition juridique des personnes déplacées pose également des questions dont il est moins largement traité. Par exemple, le statut de personnes déplacées peut-il être retiré à la demande de la personne concernée⁸⁷ ? Et quel est le lien entre le retrait du statut et les solutions durables ? En Azerbaïdjan, le statut de personne déplacée est retiré lorsque la personne concernée retourne là où elle vivait précédemment ou accède à un autre espace de vie approprié⁸⁸. En Géorgie, le statut est retiré lorsque la raison du déplacement cesse d'exister. Cependant, aucun de ces critères ne rend pleinement compte des solutions durables, qui constituent un processus beaucoup plus complexe.

Le statut de personnes déplacées devrait-il être transmis aux enfants nés en situation de déplacement ?

En Géorgie, la valeur politique et symbolique du statut de « personne déplacée à l'intérieur de son propre pays » fait qu'il peut être transmis indéfiniment de génération en génération⁸⁹. Le nombre de personnes déplacées a donc continuellement augmenté au fil du temps, même en l'absence de nouveaux déplacements. Cette situation a d'importantes conséquences financières pour l'État, car la législation prévoit que les personnes déplacées ont droit à plusieurs prestations, dont une allocation mensuelle de déplacement, différentes formes d'aide au logement à long terme ainsi qu'une assistance sociale et d'autre nature régie par les procédures et les conditions établies en vertu du droit géorgien.

Les *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés* stipulent que les enfants nés après le déplacement ne devraient pas, à proprement parler, être inclus dans le compte global, car ils n'ont pas vécu le déplacement eux-mêmes. Cependant, étant donné que de nombreux enfants de personnes déplacées sont touchés par des besoins de protection et des vulnérabilités directement liés au déplacement de leur famille, ou susceptibles de l'être, ils devraient être observés et comptabilisés comme une catégorie statistique distincte, mais connexe : les personnes liées aux personnes déplacées⁹⁰.

Une approche différente fondée sur le statut : considérer les personnes déplacées comme des victimes

Deux des pays examinés, la Colombie et le Mexique, ont intégré leur réponse nationale actuelle au déplacement interne dans un cadre applicable aux droits des victimes. Ils ont ainsi adopté une approche fondée sur le statut, car « victime » est un statut qui donne accès à des droits et à des avantages particuliers. La définition d'une « victime » dans la législation des deux pays dépend des dommages subis du fait de certains actes illicites (qui doivent avoir lieu en contexte de conflit armé en Colombie, mais pas au Mexique)⁹¹. La Colombie distingue une sous-catégorie de « victime de déplacement forcé » qui reprend pour l'essentiel la définition des personnes déplacées à l'intérieur du pays⁹². Au Mexique, la loi reconnaît les « personnes en situation de déplacement interne » comme des victimes particulièrement vulnérables, mais ne définit pas davantage ce concept⁹³. Toutefois, l'entité nationale chargée de l'assistance aux victimes a élaboré un protocole qui renvoie à la définition internationale des personnes déplacées pour traiter des personnes en situation de déplacement interne⁹⁴. Certains États fédéraux ont inclus une version modifiée de cette définition dans leurs lois infranationales d'application de la loi générale sur les victimes de 2013⁹⁵.

Les situations de déplacement interne variant d'un pays à l'autre, la manière de faire et le degré de mise en œuvre du système de la Colombie et du Mexique diffèrent. Le Mexique, qui a modifié sa loi sur les victimes de 2013 pour y inclure les personnes déplacées en 2017, envisage également de compléter cette dernière par une loi nationale relative aux personnes déplacées

en raison du manque d'accès des déplacés internes à l'enregistrement et à l'assistance en l'état actuel de la législation. À l'inverse, la Colombie a d'abord élaboré une loi relative aux personnes déplacées en 1997, dont le système ainsi créé de réponse au déplacement interne a ensuite été remplacé par le système établi en vertu de la loi sur les victimes de 2011, qui a élargi les mesures existantes en y intégrant des mesures de réparation. Conformément à l'approche colombienne selon laquelle une victime reste toujours une victime, les personnes déplacées sont inscrites à vie au registre des victimes à des fins de réparation et de mémoire historique. Bien que le statut de « victime » ne soit jamais retiré aux personnes déplacées en tant que tel, le Gouvernement continue d'évaluer si les déplacés internes progressent vers la mise en œuvre de solutions durables, ce qui est lié à la jouissance effective de leurs droits (voir le chapitre suivant).

Inspirée par la Colombie, l'Ukraine a également entrepris d'élaborer une loi sur les victimes. Considérer les personnes déplacées comme des victimes peut garantir qu'elles et les personnes ayant subi des préjudices comparables sont prises en charge et correctement intégrées dans une réponse publique globale aux conséquences du conflit ou de la violence. Cependant, cette réponse globale axée sur les victimes ne doit pas faire oublier les besoins spécifiques dus au déplacement interne, et les personnes déplacées ne doivent pas avoir à prouver qu'elles ont subi des crimes ou des pertes supplémentaires pour avoir le droit d'être incluses.



La Colombie. Archives de l'Unité des victimes. © HCR.

Quelle que soit l'approche retenue, la définition des ayants droit et des prestations accordées fait partie des plus importantes décisions que les décideurs publics de tous les pays doivent prendre. Il n'existe pas de méthode de ciblage idéale dans tous les contextes. En effet, chaque situation de déplacement est différente et la tâche de cibler des individus ou des groupes – y compris des personnes déplacées – comporte de nombreuses difficultés pratiques et conceptuelles⁹⁶. Étant donné la durée des situations de déplacement

et le manque de ressources auxquels les États sont confrontés, même les pays qui ont établi un statut de personnes déplacées ou qui accordent certains droits à tous les membres enregistrés de la population déplacée jugent approprié de fournir une assistance réservée aux personnes déplacées **selon un certain ordre de priorité politique ou pratique, établi sur la base d'une analyse nuancée des besoins et des vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées – ce qui a de bonnes chances d'être non seulement utile, mais aussi nécessaire.**

Exemples de combinaison des approches fondées sur le statut et sur les besoins

En Géorgie, où le logement et les moyens de subsistance comptent parmi les principales préoccupations des personnes déplacées (qui représentent environ 10 % de la population), le Gouvernement s'est peu à peu orienté vers une réponse fondée sur les besoins depuis 2014. Les décideurs publics du pays débattaient depuis des années de la viabilité de l'assistance aux personnes déplacées en fonction de leur statut ainsi que des efforts qui pourraient être faits pour adapter cette assistance de manière à favoriser les plus vulnérables. Ces débats reposaient sur l'idée que continuer d'accorder une prestation fixe aux personnes déplacées représente une charge budgétaire importante pour le pays et qu'il est nécessaire d'affecter les ressources existantes à ceux qui en ont le plus besoin. Étant confrontée à des situations de déplacement prolongé, la Géorgie avait également évalué s'il conviendrait de modifier les politiques d'assistance aux personnes déplacées pour tenir compte de l'évolution des vulnérabilités des déplacés internes et de leurs besoins en matière de protection sociale⁹⁷.

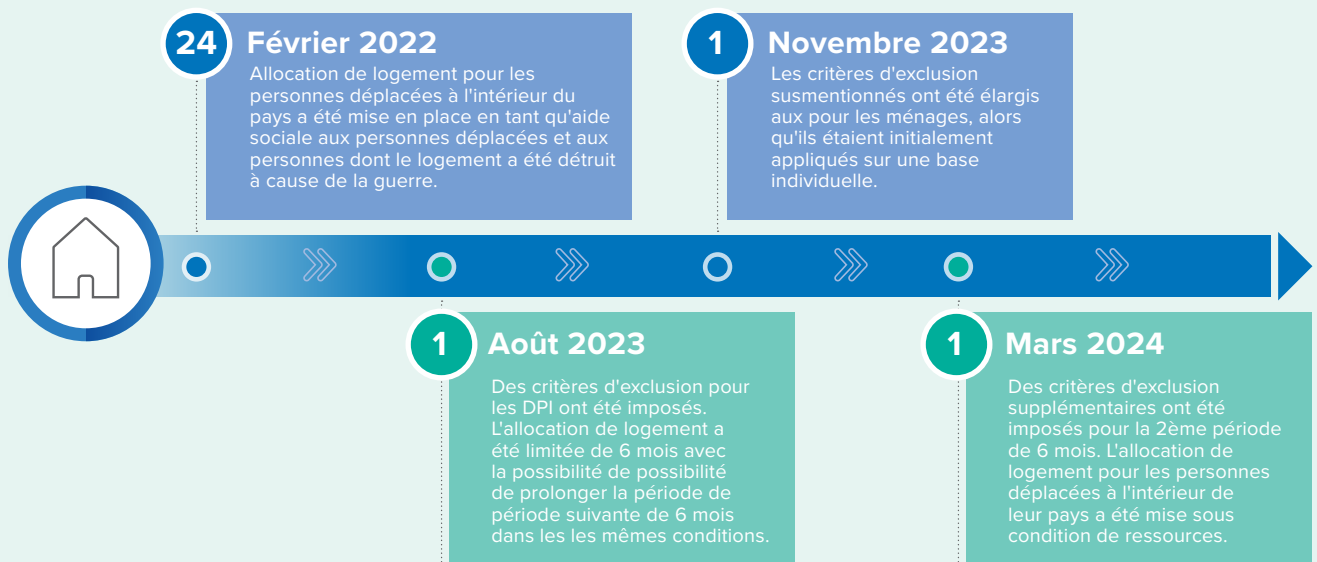
En conséquence, parmi d'autres mesures⁹⁸, le Gouvernement a intégré des critères de vulnérabilité à l'examen des demandes de logement déposées par les personnes déplacées afin d'accorder la priorité aux familles les plus vulnérables. Pour ce faire, le pays utilise un système de points élaboré sur la base d'une large consultation de toutes les parties prenantes concernées, y compris les personnes déplacées. Parallèlement, conscient de la diversité des situations et des besoins en matière de logement, le Gouvernement a également lancé un « menu d'options » qui prévoit différents types d'aide au logement pour les personnes déplacées. Les options proposées incluent la construction et la rénovation de grands logements pour les personnes déplacées, un projet de « maison dans le village », l'achat de nouveaux appartements, un programme de réinstallation des anciens combattants déplacés, la légalisation de logements existants ainsi que la fourniture de logements temporaires ou la prise en charge des frais de location. Un programme de remboursement des prêts hypothécaires était également mis en œuvre, mais a désormais pris fin. Un menu d'options variées pour le soutien aux moyens de subsistance, dont les personnes déplacées peuvent bénéficier en fonction de leur situation, a également été mis en place⁹⁹.

L'Ukraine a adopté une approche similaire. Avant même l'escalade du conflit armé en 2022, les autorités nationales ont adapté les programmes de logement existants pour répondre aux besoins spécifiques des personnes déplacées. Au niveau infranational, des villes comme Marioupol ont mis au point des programmes de logement spécialisés qui tiennent compte de l'évolution des besoins de la population déplacée locale, tels qu'ils sont définis au moyen d'enquêtes régulières sur le logement¹⁰⁰. En 2023, après de nouvelles vagues de déplacement, l'Ukraine a pris des mesures supplémentaires dans une série de décrets inédits qui établissent un ordre de priorité pour la fourniture de certains types d'assistance portant spécifiquement sur les personnes déplacées, mais non exclusivement fondé sur des critères ajoutés de vulnérabilité¹⁰¹.

Ces dernières mesures concernent l'accès à l'allocation de logement (voir l'image ci-dessus), mais aussi l'allocation de subsistance accordée aux personnes déplacées. Le Gouvernement a établi des critères pour réglementer le maintien du versement de ces allocations à certains profils de personnes déplacées vulnérables ainsi que pour y mettre fin lorsque les personnes déplacées semblent disposer d'un certain niveau de ressources financières

(attesté par l'achat d'un nouveau véhicule ou d'un terrain ou la possession de fonds ou d'actifs déterminés), sont retournées volontairement dans leur foyer ou sont parties à l'étranger. De la même manière, dans la gestion de son régime d'indemnisation des préjudices aux biens, le Gouvernement ukrainien a hiérarchisé l'affectation de ses ressources financières en donnant la priorité aux citoyens (dont les personnes déplacées) dont le logement avait été complètement détruit, puis à ceux dont le logement avait été endommagé, et enfin aux autres demandeurs¹⁰².

Calendrier des principales modifications apportées à l'allocation de logement pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays



Source: Bureau du Conseil danois pour les réfugiés en Ukraine, « DRC Legal Alert Special on IDPs: Issue 101 » (Alerte juridique spéciale concernant les personnes déplacées : numéro 101), avril 2024.

Soumettre l'accord des prestations et des droits portant spécifiquement sur les personnes déplacées à certaines conditions d'octroi a notamment pour conséquence évidente que **les gouvernements ont besoin d'un mécanisme qui leur permet d'identifier les ayants droit à ces prestations**. Dans les pays examinés qui imposent des conditions d'octroi, les ayants droit sont déterminés au moyen des **systèmes d'enregistrement des personnes déplacées**. Il existe cependant d'autres façons d'identifier les personnes déplacées à l'aide des bases de données nationales existantes. À cette fin, les registres de personnes déplacées collectent un grand nombre de données sur les personnes déplacées selon ce qui est prévu dans la législation¹⁰³. Il peut s'agir de données démographiques ou d'informations sur les causes du déplacement ou sur les besoins et les vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées.

Les registres nationaux de personnes déplacées sont généralement conçus pour couvrir l'ensemble de la population déplacée sur un territoire donné, conformément aux dispositions de la législation nationale. L'expérience des pays examinés (et d'autres États¹⁰⁴) révèle certains **défis communs** qui se posent

lors de la mise en œuvre et qu'il convient de prendre en compte dès le départ. Ces défis concernent généralement :

- Les **ressources humaines et financières nécessaires** au fonctionnement continu du système d'enregistrement des personnes déplacées, y compris au maintien d'une base de données actualisées et à la réalisation de vérifications, en particulier dans les situations de déplacement fluide et à grande échelle¹⁰⁵ ;
- L'identification **des personnes déplacées**, notamment lorsqu'elle repose sur des questions ou des critères pointus qui, par exemple, limitent les causes reconnues de déplacement ou les lieux d'origine des personnes déplacées ;
- Le risque de **couvrir un trop grand nombre de personnes** lorsque des individus susceptibles de ne pas remplir les conditions d'octroi s'inscrivent au registre des personnes déplacées pour bénéficier des prestations correspondantes ou pour des raisons similaires ;

- Le risque **de ne pas couvrir la totalité des ayants droit** lorsque des individus qui pourraient prétendre aux prestations ne sont pas enregistrés car :
 - ils choisissent de ne pas s'inscrire au registre, notamment en raison du risque de discrimination ou de stigmatisation, d'un manque de confiance dans les autorités ou d'un simple refus d'être considérés comme des personnes déplacées ;
 - ils ne peuvent pas s'inscrire au registre, notamment en raison d'un **manque d'accès, d'exclusion arbitraire** de certains groupes ou d'**obstacles administratifs** (par exemple dus à une application inégale des critères d'enregistrement pouvant découler du fait que les documents exigés par différentes autorités varient d'un lieu à l'autre), ce qui a des conséquences négatives sur la protection ;
- L'incapacité des autorités compétentes à répondre aux **attentes** suscitées par l'enregistrement en matière de protection et d'assistance ;
- La rareté de la radiation dans la pratique.

Dans les pays qui utilisent une approche fondée sur le statut, les lois relatives aux personnes déplacées prescrivent quand et devant quelles autorités nationales la demande de statut de personnes déplacées doit être déposée. Ces lois réglementent également la procédure de prise des décisions d'enregistrement, d'exclusion et de retrait du statut de personnes déplacées, ce qui comprend les critères d'octroi, les délais applicables ainsi que les preuves à examiner¹⁰⁶. Les personnes déplacées sont généralement enregistrées individuellement ou par famille, bien que certains pays aient adopté des procédures spécifiques pour l'enregistrement en cas de déplacement massif¹⁰⁷. Il convient de relever que même dans les pays dont la législation ne prévoit pas explicitement la création d'un statut juridique de personnes déplacées, la mise en œuvre d'un système national d'enregistrement des personnes déplacées comme moyen d'identification des ayants droit peut évidemment avoir des conséquences similaires. Cependant, la radiation est généralement vaguement, voire pas du tout réglementée dans l'ensemble de ces pays.

Il n'en reste pas moins que même les pays qui n'accordent pas d'avantages et de droits portant spécifiquement sur

Exemples de pays : mise à jour des registres des personnes déplacées

Les pays examinés ont notamment relevé le dernier des défis communs susmentionnés en menant des exercices de radiation. La Géorgie, par exemple, a procédé à des radiations annuelles depuis la première vague de déplacements en 1993 jusqu'en 2004. Depuis que la situation des personnes déplacées s'est stabilisée en 2004, le point focal institutionnel pour les personnes déplacées a mené deux exercices de réinscription complets dans tout le pays (en 2007 et en 2013) afin de vérifier les données existantes, mais aussi d'obtenir des informations actualisées sur la population déplacée, d'évaluer le profil des personnes déplacées et d'obtenir des détails sur leur famille. Ce travail a été effectué par 12 commissions établies dans l'ensemble du pays sous la supervision d'un groupe spécial centralisé coordonné par le HCR et comprenant des représentants de la société civile, d'autres entités internationales et de certaines institutions de l'État. D'autres pays (dont l'Azerbaïdjan) ont intégré leur registre de personnes déplacées au système national d'enregistrement des citoyens, de sorte qu'ils puissent être mis à jour simultanément et sans duplication des ressources nécessaires au maintien de base de données séparées.

L'ampleur et la fluidité de nombreux déplacements peuvent poser d'importants problèmes de fonctionnement aux systèmes d'enregistrement. En effet, certaines situations évoluent très rapidement ou prennent simplement des proportions gigantesques, ce qui compromet également les capacités institutionnelles. L'invasion à grande échelle de février 2022, par exemple, a mis à rude épreuve le système ukrainien d'enregistrement des personnes déplacées. Aucun enregistrement n'a été effectué pendant trois semaines, notamment parce que les prestataires de services sociaux chargés d'enregistrer les personnes déplacées étaient eux-mêmes en fuite. Afin de résoudre ce problème, le Gouvernement a apporté certaines modifications législatives pour habiliter un plus grand nombre d'autorités à enregistrer les personnes déplacées, ce qui leur permet de servir de « guichet d'accueil » ainsi que de recueillir les informations et les documents nécessaires.

les personnes déplacées reconnues comme telles en vertu d'un cadre juridique national peuvent toujours enregistrer les déplacés internes afin de les identifier dans les contextes où l'accès à l'assistance ou aux services est réservé aux personnes déplacées. Par exemple, la loi relative aux personnes déplacées du Niger et la politique relative aux personnes déplacées du Yémen entérinent chacune le droit d'être enregistré en tant que personne déplacée à l'intérieur du pays, bien que la politique du Yémen dispose que cet enregistrement ne confère aucun statut juridique ou droit d'accéder à une assistance spécifique (laquelle est fournie en fonction des besoins au sein de la population déplacée)¹⁰⁸. Ces instruments laissent à penser qu'il reste possible que l'enregistrement en tant que personne déplacée soit un moyen d'avoir droit à une assistance, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur la protection et les solutions dans la pratique. Cependant, les pays qui procèdent de cette manière ont également tendance à aborder plus généralement la mise en œuvre d'interventions auprès des personnes déplacées, mais aussi d'autres communautés touchées par le déplacement, dont les communautés d'accueil¹⁰⁹. Ils tendent à donner plus de **poids aux mesures fondées sur la communauté ou certaines zones**, qui sont généralement plus en phase avec les priorités nationales et locales en matière de développement. Ce fonctionnement est également digne d'intérêt du point de vue de la cohésion sociale, en particulier dans les contextes où les personnes déplacées et les personnes non déplacées vivent dans des conditions similaires.



Améliorer l'accès aux actes d'état civil au Yémen

Afin d'améliorer l'accès aux actes d'état civil des personnes déplacées et de retour chez elles (ainsi que des demandeurs d'asile et des réfugiés) dans les zones contrôlées par les autorités *de facto* au Yémen, l'Autorité de l'état civil a élaboré un plan d'action conjoint avec le HCR en 2022. Le plan a été mis en œuvre en accordant la priorité à la fourniture d'équipement et de soutien pour renforcer les capacités de l'Autorité de l'état civil dans trois gouvernorats sélectionnés en fonction de la densité de population déplacée et rapatriée, des lacunes relatives aux actes d'état civil, des capacités opérationnelles de l'Autorité, des besoins recensés et des priorités établies ainsi que des ressources disponibles. Certaines des activités menées (dont l'inventaire des obstacles à l'obtention d'actes d'état civil rencontrés par les personnes déplacées et de retour chez elles ainsi que la mise en à l'essai de mesures visant à éliminer ces obstacles) étaient spécifiquement axées sur le déplacement interne. Cependant, d'autres interventions ont également bénéficié aux populations non déplacées, par exemple les exercices de sensibilisation conjointe à l'importance des actes d'état civil et aux conditions à remplir, les mesures destinées à améliorer les capacités opérationnelles de l'Autorité de l'état civil dans les gouvernorats visés ainsi que les efforts visant à garantir la production et la distribution suffisantes de ressources sur les personnes déplacées dans tout le pays.

Principaux enseignements tirés de l'expérience

La plupart des 15 pays examinés ont inclus des interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées dans leur réponse au déplacement interne. Ainsi, **le cadre national de base prend généralement la forme d'un seul instrument**, souvent complété par d'autres instruments qui en détaillent la mise en œuvre. **Adopter une politique plutôt qu'une loi¹¹⁰ en tant que cadre de base** peut suffire si l'objectif est uniquement d'expliquer comment les personnes déplacées jouissent des droits juridiques ou constitutionnels prévus dans la législation nationale existante et qu'il n'est pas envisagé de leur accorder de nouveaux droits. Élaborer une loi peut toutefois s'avérer nécessaire dans certains pays, notamment le traitement des personnes déplacées dépend de leur statut juridique ou que les activités de réponse au déplacement interne requièrent d'exercer une autorité juridique (crédits budgétaires, attribution de nouvelles responsabilités institutionnelles, etc.).

Au minimum, les instruments nationaux sur les personnes déplacées doivent traiter des problèmes actuels de déplacement et être suffisamment souples pour accommoder les changements de situation dans la mesure du possible. Il est également essentiel qu'ils jettent des bases solides pour l'application de solutions durables, processus complexe qu'il faudra mener par la suite¹¹¹. Les Principes directeurs restent un point de départ essentiel pour définir les besoins des personnes déplacées et élaborer une réponse au déplacement interne. Qu'il prenne la forme d'une loi ou d'une politique, le cadre sur les personnes déplacées est souvent complété au fil du temps par des instruments juridiques, des politiques, des plans et des stratégies ultérieurs qui assurent la mise en œuvre de la réponse nationale aux personnes déplacées ou en développent certains aspects¹¹². Il est également fréquent que des lois postérieures ou le pouvoir judiciaire modifient ou abrogent certaines des dispositions des instruments sur les personnes déplacées adoptés sous forme de loi (comme en Azerbaïdjan, en Colombie, en Géorgie et en Ukraine). Ce fonctionnement s'explique logiquement par le fait que les situations de déplacement et les obstacles à l'accès aux droits que rencontrent les personnes déplacées évoluent au fil du temps. Par comparaison, les lois sont rarement flexibles et doivent donc être révisées régulièrement.

Exemples de pays

La **Colombie**, par exemple, réexamine régulièrement sa réponse nationale aux personnes déplacées et définit de nouvelles orientations politiques par l'intermédiaire de documents adoptés par son Conseil national d'action économique et sociale – la plus haute autorité de planification des politiques publiques du pays. L'examen du Gouvernement porte également sur le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle dans le cadre du suivi de son arrêt T-025 de 2004 ainsi que par la société civile, notamment par l'intermédiaire de la Commission de surveillance des politiques publiques. De même, le Cabinet des ministres de l'Ukraine élabore de nouvelles stratégies nationales pour la réponse au déplacement interne, généralement tous les trois ans. Bien que la stratégie nationale de la Géorgie en matière de déplacement interne date de 2007, sa mise en œuvre est assurée au moyen de nouveaux plans d'action nationaux généralement publiés tous les deux ans. Tous ces États sont des pays à revenu intermédiaire dotés d'administrations nationales relativement bien développées.

Il est intéressant de noter qu'en Colombie, la loi sur les victimes de 2011 a instauré un régime de réparation pour les personnes déplacées et les autres victimes, lequel est limité dans le temps et non permanent, alors que la loi devait initialement rester en vigueur pendant seulement dix ans. La prorogation de la loi en 2021 pour dix années supplémentaires (jusqu'en 2031) traduit la lenteur des réparations pour un grand nombre de victimes ainsi que la poursuite des déplacements dus au conflit armé dans certaines parties du pays. Le cas de la Colombie soulève également la question de savoir si les lois sur les personnes déplacées pourraient prendre effet de manière limitée dans le temps, du moins en ce qui concerne les situations de conflit. Il pourrait s'agir d'une option pour les États qui hésitent à adopter une loi relative aux personnes déplacées de peur d'« institutionnaliser » le problème du déplacement interne.

Restreindre la portée d'un instrument national est non seulement possible, mais aussi potentiellement approprié au vu des particularités du déplacement interne. Le cadre national ou infranational sur les personnes déplacées de nombreux pays examinés

adapte la définition des personnes déplacées établie dans les Principes directeurs aux circonstances locales. Cette adaptation peut être utile ou nécessaire pour clarifier la portée de la réponse au déplacement interne et définir quelles sont les personnes visées dans le pays concerné. Dans le même temps, les États doivent avoir conscience des conséquences qu'elle pourrait avoir. De toute évidence, les pays ne sont pas entièrement libres de déterminer la portée de leur réponse. Plus particulièrement, leurs choix ne doivent pas avoir pour conséquence d'exclure ou de discriminer les déplacés internes dont la situation correspond aux critères de déplacement interne définis dans le cadre applicable.

Chaque pays doit chercher à cibler les personnes déplacées sur son territoire d'une manière qui tient compte du contexte national. **Il n'existe pas d'approche universelle.** Les facteurs à prendre en compte comprennent l'ampleur et la nature de la situation de déplacement ainsi que les interventions efficaces pour y répondre, mais aussi les traditions juridiques nationales, les politiques existantes et la manière dont les institutions du pays gèrent déjà l'octroi de prestations à d'autres groupes ayant des besoins spécifiques. Dans la mesure du possible, les pays devraient gérer le déplacement interne au moyen de dispositifs existants, sans créer de nouveau système ou adopter un système administratif portant spécifiquement sur les personnes déplacées.

Octroyer des **prestations ou des avantages réservés aux personnes déplacées n'exclut pas d'adopter d'autres mesures pour répondre au déplacement interne.** L'expérience des États démontre d'ailleurs qu'il **reste souvent nécessaire de prendre des mesures supplémentaires**, notamment pour garantir la prise en compte des besoins d'autres communautés touchées par les déplacements et pour favoriser la cohésion sociale.

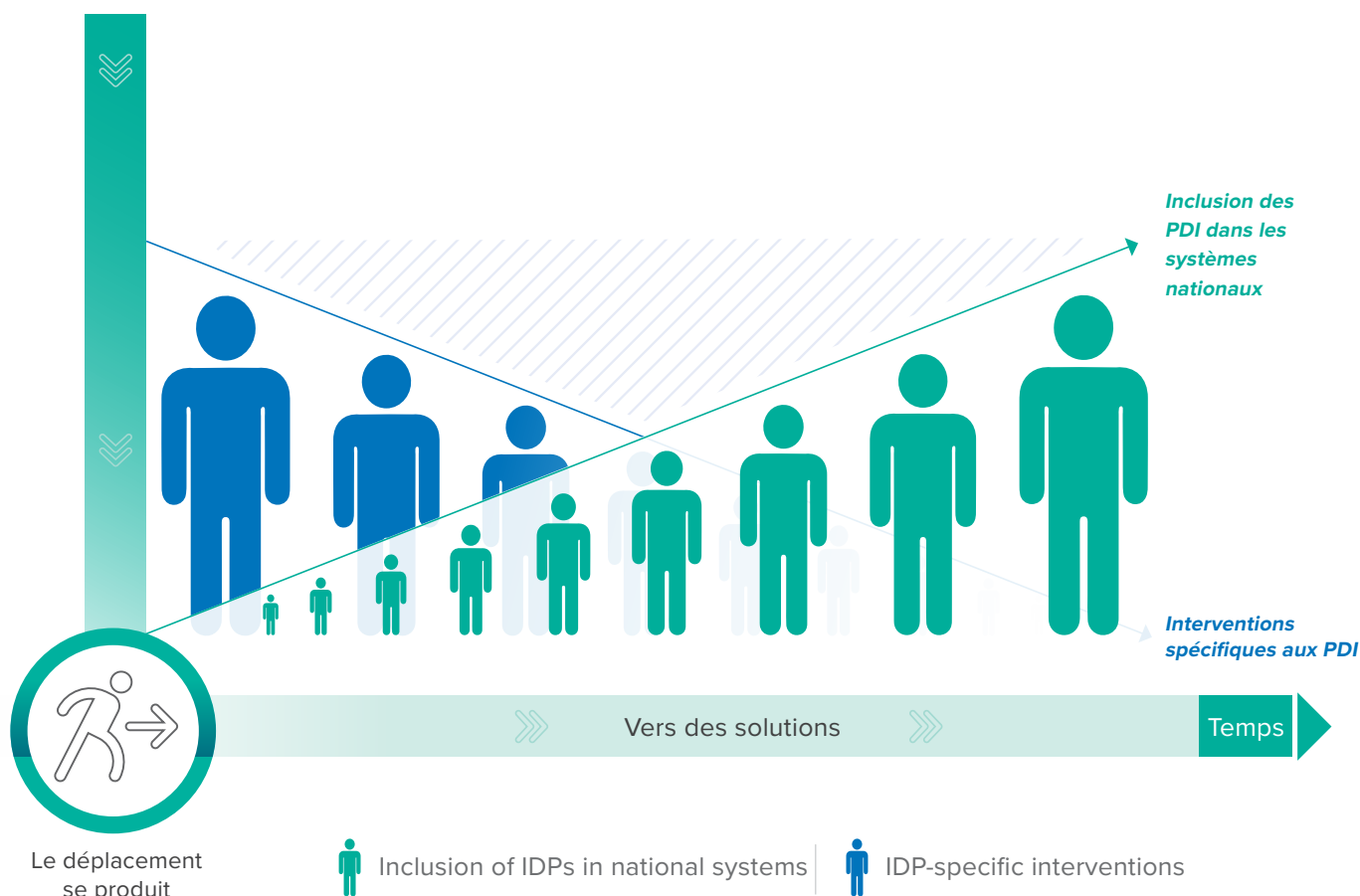
Le choix d'accorder des droits réservés aux personnes déplacées a des conséquences qu'il est important d'examiner. Les responsables gouvernementaux qui ont participé au forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne¹¹³ en juin 2023 ont indiqué que ce choix présentait certains avantages, notamment parce qu'il fait **prendre acte du déplacement interne et consacrer de l'attention et des ressources aux personnes déplacées**, en particulier au plus fort des crises.

Dans le même temps, ce choix peut **compliquer** la protection des personnes déplacées et les solutions qui leur sont apportées ainsi que la réponse au déplacement interne à long terme. Selon les participants à l'édition 2023 du forum transrégional, les principaux inconvénients à cette approche exclusive sont :

- la population déplacée devient plus dépendante de l'assistance qui lui est réservée ;
- **la distribution d'aide aux personnes déplacées qui ont des besoins pressants est retardée par la bureaucratie**, alors qu'elles attendent d'être officiellement reconnues en tant que telles ;
- **certains des individus ou des groupes qui ont le statut de personnes déplacées (lorsqu'il en existe un) ou qui ont droit à des prestations et avantages réservés aux personnes déplacées** font l'objet d'un traitement inégal ou risquent d'être exclus pour diverses raisons. Il arrive par exemple que les personnes déplacées vivant dans des zones isolées ne puissent accéder aux services d'assistance ou que la population déplacée soit marginalisée ou traumatisée, ce qui peut conduire certaines personnes déplacées à éviter tout contact avec les autorités ou à hésiter à fournir des informations personnelles au cours du processus d'enregistrement¹¹⁴ ;
- **il est difficile de passer d'une approche fondée sur le statut à une approche davantage axée sur les besoins**, bien que tous les participants jugent cette transition nécessaire au vu de la durée de nombreuses situations de déplacement et du manque de ressources publiques. Il s'ensuit que **de nombreux gouvernements, y compris de pays à revenu intermédiaire, estiment qu'il convient de répondre au déplacement interne selon un certain ordre de priorité politique ou pratique.**

Les difficultés entraînées par l'accord de droits spécifiques font ressortir qu'il est nécessaire d'en tenir compte dès le début, ce qui suppose d'éviter autant que possible d'encourager les personnes déplacées à dépendre de l'assistance fondée sur le statut. Il convient également d'éviter d'établir des systèmes distincts pour la population déplacée, qui risquent de finir par fonctionner en vase clos. Les États qui jugent devoir établir des systèmes séparés en raison du contexte de déplacement et de leurs traditions juridiques et administratives devraient **immédiatement apprécier à leur juste valeur les mesures nécessaires pour faciliter**

Besoins spécifiques des PDI



la transition entre un système portant spécifiquement sur la population déplacée et l'amélioration de l'inclusion des personnes déplacées en tant que citoyens et résidents dans les systèmes nationaux qui existent.

Quelle que soit l'approche adoptée, l'expérience des 15 pays examinés montre qu'**apporter une réponse efficace au déplacement interne nécessite de combiner des interventions juridiques, politiques et opérationnelles :**

- « portant spécifiquement sur les personnes déplacées », c'est-à-dire qui **ciblent précisément les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays** pour répondre à leurs besoins liés au déplacement ;
- « tenant compte des personnes déplacées » ou les « intégrant », c'est-à-dire qui **favorisent l'intégration des personnes déplacées** en tant que citoyens et résidents dans les systèmes nationaux.

En général, il est particulièrement nécessaire de mener des interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées lorsque les besoins liés au déplacement sont plus importants. À mesure que ces besoins diminuent avec le temps et que la population déplacée accède à des solutions durables (si tel est le cas), il devient de plus en plus vital de mener des interventions tenant compte des personnes déplacées qui renforcent ou complètent les interventions spécifiques (comme le montre l'image ci-dessous).

D'un point de vue juridique et politique, les États peuvent inclure les personnes déplacées en tenant correctement compte du déplacement interne dans les instruments nationaux ou infranationaux qui établissent des dispositions générales pour un secteur (santé, éducation, logement, etc.) ou un territoire (plans d'urbanisme, etc.), comme le démontrent les exemples donnés dans les chapitres suivants. Il est particulièrement important d'intégrer les questions relatives aux personnes déplacées dans les plans de développement par zone afin de favoriser l'apport de solutions durables à long terme et de supprimer les causes récurrentes de déplacement¹¹⁵.

Les participants au forum transrégional ont souligné qu'il est non seulement possible d'adopter des approches et des stratégies fondées sur les droits pour rétablir les droits des personnes déplacées (même en l'absence d'un cadre portant spécifiquement sur le déplacement interne), mais aussi généralement essentiel d'en faire autant afin que les pouvoirs publics agissent de manière coordonnée et globale lorsque tel n'est pas encore le cas. **Les cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées fournissent donc un point de référence crucial** en définissant les normes et les besoins particuliers à prendre en compte dans les instruments tenant compte des personnes déplacées ainsi qu'en clarifiant les rôles et les responsabilités. En

tant que *lex specialis*, les lois relatives aux personnes déplacées établissent des dispositions spéciales qui priment sur le droit général lorsque ce dernier n'aborde pas correctement les questions liées à ces populations que les situations de déplacement interne soulèvent, ce qui est utile pour apporter une réponse cohérente à ce phénomène, en particulier lorsqu'il est nécessaire d'intervenir dans de multiples secteurs. Parallèlement, il est essentiel d'intégrer la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au droit général pour faciliter l'adoption d'une approche pangouvernementale et favoriser la réintégration économique et sociale durable des personnes déplacées dans la société.



3. PORTÉE MATÉRIELLE

Prévention

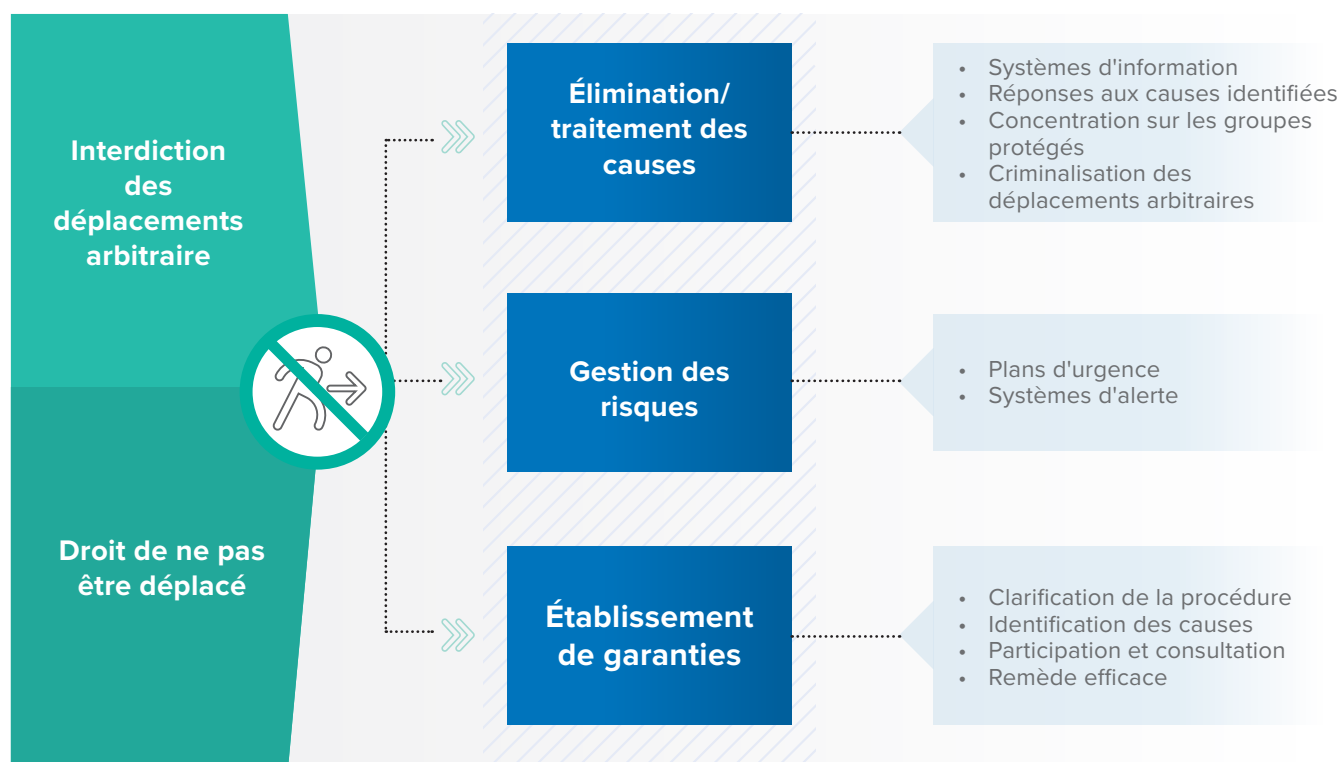
Au sens du présent rapport, l'expression « prévention du déplacement » désigne tous les aspects de la protection contre le déplacement énoncés dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principes 5 à 7), c'est-à-dire la prévention des situations de nature à entraîner des déplacements ainsi que des déplacements arbitraires.

En plus d'établir que les personnes déplacées sont les cibles de la réponse au déplacement interne, les instruments nationaux des pays examinés définissent des normes de mise en œuvre applicables aux différentes étapes de cette réponse. Nombre des pays examinés traitent explicitement de la prévention du déplacement dans leurs cadres nationaux, à l'exception apparente de l'Azerbaïdjan et de la République centrafricaine. Le tableau ci-dessous fournit un récapitulatif des méthodes d'intégration explicite de la prévention du déplacement interne aux cadres nationaux, dont les principales différences entre pays sont détaillées dans la présente section. **Les cadres existants soulignent le besoin (qui existe souvent) d'utiliser des lois et des politiques complémentaires qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées afin de couvrir tous les aspects de la prévention du déplacement et d'en traiter les causes profondes.**

Normes internationales,

Prévention

Principaux domaines d'action



La majorité des lois et des politiques qui portent spécifiquement sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays intègrent la prévention du déplacement du point de vue de la forme. Ils énoncent que les individus possèdent le droit de ne pas être déplacés (comme en Colombie et au Nigéria) ou d'être protégés contre le déplacement (ce qui est notamment le cas en Géorgie, en Iraq, au Niger, en Somalie, en Ukraine et au Yémen au niveau national, ainsi qu'au Puntland, au Somaliland et dans des États mexicains au niveau infranational)¹¹⁶. De manière générale, le droit que ces instruments énoncent est réduit à une règle qui régit les cas dans lesquels le déplacement de personnes est illicite¹¹⁷. Ce fonctionnement s'explique en partie par le fait que la prévention est un concept ambigu, **le déplacement représentant à la fois une menace et un mécanisme d'adaptation**¹¹⁸. Il n'en reste pas moins que la portée et la teneur de la protection contre le déplacement prévue dans les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées diffère d'un pays à l'autre.

- Premièrement, certains pays jugent qu'il s'agit de protéger les personnes contre le déplacement « arbitraire » (dont l'Iraq, le Niger, le Nigéria au niveau national ainsi que le Puntland, le Somaliland et certains États mexicains au niveau infranational) et suivent ainsi la terminologie des cadres internationaux sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays¹¹⁹, alors que d'autres considèrent qu'il s'agit de fournir une protection contre le déplacement « forcé » (comme la Colombie, la Géorgie, la Somalie, l'Ukraine et le Yémen).
- Deuxièmement, la description des situations réputées constituer un déplacement illicite varie considérablement entre les pays¹²⁰. Ce manque d'homogénéité met en doute la conformité de chaque formulation au droit international humanitaire et des droits de l'homme.¹²¹

Dans le même temps, **certains des pays examinés ont adopté des dispositions juridiques qui rendent illégal le déplacement à des fins de prévention**¹²². Ces dispositions figurent généralement dans le droit pénal national, bien qu'il arrive qu'elles soient établies dans des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Le fait est que plusieurs pays ont intégré les règles contraignantes du droit international humanitaire applicables à la prévention du déplacement en cas de conflit armé non seulement

dans leurs codes et manuels militaires, mais aussi dans leur droit pénal¹²³. Quelques-uns de ces instruments reprennent précisément les règles de droit international humanitaire applicables (telles qu'elles apparaissent dans les instruments internationaux sur les personnes déplacées)¹²⁴, tandis que d'autres les reproduisent moins parfaitement¹²⁵. En parallèle, certains des pays examinés ont adopté des dispositions pénales plus générales au niveau national (dont la Colombie, le Niger et la République démocratique du Congo) ou infranational (dont les États de Guerrero et de Sinaloa au Mexique) qui punissent systématiquement le fait de forcer des personnes à se déplacer, même en dehors des situations de conflit armé¹²⁶. La définition de cette infraction pénale varie néanmoins d'un État à l'autre et, plus important encore, ne concorde pas toujours avec la portée du droit à ne pas être déplacé illicitement dans le pays concerné. Cependant, **il reste important de criminaliser au moins certaines formes de déplacement arbitraire pour signaler qu'il s'agit d'un acte illicite clairement rejeté**¹²⁷. Certains instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées soulignent la nécessité de poursuivre les auteurs des actes auxquels le déplacement est imputable en tant que mesure préventive¹²⁸. En principe, prévoir des poursuites peut avoir un effet dissuasif. Toutefois, l'ampleur des déplacements dans de nombreux pays, le manque de capacités et d'autres problèmes portent à croire que ce type de mesure préventive aurait une efficacité limitée, en particulier dans les situations de conflit prolongé¹²⁹.

Dans les contextes de conflit ou de violence, il est plus rare que les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées contiennent d'autres dispositions de prévention du déplacement interne que dans les pays qui disposent d'instruments applicables au déplacement interne dû à des catastrophes, en particulier en Afrique (ce qui s'explique par la Convention de Kampala)¹³⁰. Cela n'empêche pas que **les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées de plusieurs pays établissent bel et bien d'autres dispositions qui donnent un fondement complémentaire aux mesures de prévention dans la pratique**. Cependant, plusieurs de ces instruments ne font que décrire des objectifs généraux, qu'ils enjoignent de « prévenir et d'éviter les situations de nature à entraîner un déplacement arbitraire¹³¹ » ou d'« éviter les violations des droits humains et d'éliminer les causes et les circonstances qui créent un risque de déplacement ».



La Colombie. Esneda Saavedra, leader indigène et un puissant militant des droits de l'homme et de l'environnement, pose pour un portrait au rivière Maracas dans la région de Serranía del Perijá (24 septembre 2024). © HCR/Marina Calderon.

Cette approche est conforme au principe directeur 5, qui établit que **la prévention consiste essentiellement à respecter les droits humains et le droit humanitaire en toutes circonstances**¹³².

Elle est également adaptée à la réalité des faits. S'il est fondamental de reconnaître que le déplacement peut être dû à des problèmes structurels sous-jacents, il est **tout aussi important de distinguer ces causes profondes (ou facteurs déterminants) des causes immédiates (ou éléments déclencheurs) du déplacement**. Dans son ouvrage¹³³, Walter Kälin affirme que s'attaquer aux causes profondes en fonction du déplacement peut même être problématique, notamment car une menace (le déplacement) risquerait alors d'être jugée plus importante que d'autres (dont la perte de vies humaines). L'auteur considère donc que le rôle des cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées est de traiter des causes immédiates plutôt que des facteurs déterminants du déplacement. L'expérience des pays examinés confirme également qu'il est **essentiel de ne pas s'attendre à ce que les lois et les politiques relatives aux personnes déplacées remédient à toutes**

les causes profondes, en particulier lorsqu'il existe d'autres leviers d'action institutionnels. Conférer une responsabilité aussi écrasante risquerait d'opposer des obstacles insurmontables à la mise en œuvre efficace de ces cadres. Le processus d'élaboration et d'adoption d'un instrument sur les personnes déplacées pourrait même ralentir si la lutte contre des causes profondes susceptibles de poser de sérieux problèmes politiques (comme la marginalisation de certains groupes ethniques) prenait trop d'importance¹³⁴. Il peut donc être tout aussi important, si ce n'est plus, d'adopter des instruments complémentaires qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées pour protéger les personnes contre le déplacement. En définitive, prendre des mesures générales – probablement sous la forme de politiques socioéconomiques et de sécurité – pourrait faire avancer la prévention du déplacement et bénéficier aux personnes déplacées ou exposées au déplacement, sans même que ces mesures ne traitent spécifiquement de cette question. C'est pourquoi il est essentiel d'établir des liens cohérents entre les instruments généraux et les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées.

Exemples de pays

Au **Niger**, par exemple, les participants au forum national organisé par le Gouvernement en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et le groupe sectoriel de la protection en février 2023 pour promouvoir l'application de la loi nationale sur les personnes déplacées ont discuté de l'importance de la Stratégie régionale pour la stabilisation, le redressement et la résilience des zones affectées par Boko Haram dans la région du bassin du lac Tchad de l'Union africaine ainsi que d'une stratégie nationale de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent.



© HCR Niger

Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les cadres sur les personnes déplacées permettent d'atteindre d'autres objectifs que leur objectif premier, qui est de garantir une réponse globale au déplacement interne. Cela n'empêche pas qu'il est possible de réaliser d'importants progrès dans les domaines qui concentrent les causes du déplacement et dans lesquels les effets de ce phénomène sont les plus marqués¹³⁵. La loi relative aux personnes déplacées adoptée en 2023 au Honduras, par exemple, ne peut pas suffire à régler les problèmes structurels de la violence et de l'inégalité, tout comme la loi colombienne sur les victimes de 2011 n'a pas pu mettre fin aux conflits liés à l'utilisation des terres. Néanmoins, ces deux instruments abordent les défis associés aux enjeux¹³⁶ qu'ils ne peuvent résoudre sans être complétés par d'autres stratégies d'ampleur¹³⁷.

Certains instruments sur les personnes déplacées définissent des stratégies plus précisément axées sur la prévention. En règle générale, ces instruments établissent des systèmes de surveillance et d'alerte précoce souvent accompagnés de mécanismes locaux de prévention ou d'atténuation des conflits¹³⁸. L'un de ces outils les plus importants et les mieux développés est le système d'alerte précoce de la Colombie, qui est étroitement lié au système global de réponse au déplacement interne¹³⁹. Il s'agit d'une commission intersectorielle composée de représentants des principaux ministères et institutions compétents, dont le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la défense, la

police, les forces armées et le bureau du médiateur (qui est notamment chargé du suivi, malgré les difficultés liées à l'accès et au manque de capacités). Les informations recueillies au moyen du système d'alerte précoce servent à étudier des zones en particulier, où les risques encourus par les communautés font l'objet d'analyses thématiques. En 2023, le Gouvernement internationalement reconnu du Yémen a établi un département d'alerte précoce au sein de l'Unité exécutive pour la gestion des camps de déplacés qui fournit un autre exemple de mécanisme de protection, bien qu'il soit principalement axé sur l'identification des aléas naturels susceptibles de toucher les camps de logement de personnes déplacées parmi d'autres cibles¹⁴⁰. Au niveau infranational, l'État mexicain du Chiapas dispose d'un système de protection civile qui recense les conflits territoriaux entre communautés auxquels le déplacement est principalement imputable et qui établit des groupes de travail dans les municipalités touchées afin que les personnes déplacées, les institutions locales de défense des droits humains et les entités internationales participent à négocier des accords de résolution des conflits, à prévenir les déplacements et à faciliter la recherche de solutions au déplacement interne¹⁴¹. Certains cadres sur les personnes déplacées proposent également que la sensibilisation au droit international humanitaire ou aux droits des personnes déplacées serve de stratégie de prévention ciblée.¹⁴²

Prévention des conflits et mécanisme d'alerte précoce en Éthiopie¹⁴³

En Éthiopie, la prévention et la gestion des conflits font partie intégrante du mandat principal du Ministère de la paix, qui a également un rôle très important à jouer en ce qui concerne les personnes déplacées. Son Département de gestion des conflits compte un certain nombre de structures, dont le bureau d'alerte et d'intervention précoces face aux conflits, le bureau de suivi des situations de conflit et le bureau de recherche et d'analyse des conflits, qui exercent directement des activités d'alerte précoce pour prévenir les conflits et les déplacements liés à la violence.

Le bureau d'alerte précoce et de réponse aux conflits ainsi que le bureau de suivi des situations des conflits reçoivent des informations de la part du personnel des centres opérationnels stratégiques de structures régionales (zones, quartiers et qebelés) ainsi que d'universités, d'administrations municipales, d'organisations communautaires et d'autres entités. Ces informations sont ensuite transmises au niveau national pour alimenter un échange d'informations bidirectionnel avec les autorités. Une fois analysées, ces données servent à éclairer les interventions de réponse rapide afin de prévenir les conflits et d'en atténuer les conséquences le plus tôt possible. Le pays mène également des efforts supplémentaires pour adapter et mettre en œuvre le système d'alerte et de réponse rapides utilisé par l'IGAD.

Le système éthiopien s'articule autour des principaux aspects suivants, qui représentent également des domaines dans lesquels il a été jugé nécessaire d'apporter des améliorations :

- *établir et renforcer des liens et des relations de coopération entre les institutions fédérales, les lignes régionales de paix et de sécurité, les administrations des villes, les administrations des qebelés et des districts, les organisations communautaires et d'autres structures ;*
- *fournir un renforcement des capacités et un soutien matériel à toutes les entités susmentionnées afin d'améliorer leur capacité à intervenir de manière harmonisée dès les premiers signes de conflit violent et de déplacement interne ;*
- *mobiliser les communautés et leur faire mieux prendre conscience du rôle qu'elles jouent dans la résolution des problèmes existants. C'est à cette fin que des activités sont organisées pour recueillir des contributions et trouver des solutions avec les communautés.*



Un réservoir d'eau de pluie construit par une famille déplacée dans son propre pays à Deku, en Éthiopie (17 décembre 2022).
© HCR/Astrid Van Genderen Stort.

Protection et assistance

Dans la plupart des 15 pays examinés, la réponse au déplacement interne est principalement axée sur la phase¹⁴⁴ de protection et d'assistance humanitaire aux personnes déplacées. La plupart des cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées abordent ces aspects¹⁴⁵, que ce soit au niveau national (comme en Azerbaïdjan, en Colombie, en Géorgie, au Honduras, en Iraq, au Niger, au Nigéria, en Somalie, en Ukraine, au Yémen) ou infranational (comme dans certains États du Mexique, au Puntland et au Somaliland en Somalie). Le plus souvent, ces cadres confirment expressément **que l'État a le devoir d'assister et de protéger les personnes déplacées et que les déplacés internes ont le droit de demander et de recevoir une protection et une assistance**¹⁴⁶. Partant de ce fondement conceptuel, les cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées élaborent des normes nationales sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées qui en font généralement un droit individuel ou un devoir de l'État aux termes de la législation. Les normes fondamentales relatives à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées font considérablement peu débat dans la plupart des pays dont la réponse au déplacement interne est axée sur cet aspect¹⁴⁷.

i. Normes

Les lois et les politiques relatives aux personnes déplacées établissent pour la plupart un ensemble de droits centrés sur les aspects transversaux de l'accès à la protection et à l'assistance. Il s'agit des droits des personnes déplacées :

1. à jouir des droits généraux que la législation ou la Constitution nationale leur accorde en tant que citoyens et résidents ;
2. à jouir de ces droits sans discrimination, y compris en vertu de leur statut de personnes déplacées ;
3. à recevoir une assistance spéciale lorsqu'elles sont particulièrement vulnérables, ce qui est le cas de certains profils de femmes, d'enfants, de personnes âgées ou de personnes handicapées ;
4. à participer aux décisions qui les concernent en tant que personnes déplacées, ce qui est un droit supplémentaire prévu par nombre d'instruments.

Plusieurs cadres juridiques et politiques affirment également le droit des personnes déplacées à recevoir une assistance de la part des acteurs humanitaires. En résumé, ils entérinent leur droit à continuer de jouir des droits et des garanties découlant de leur citoyenneté en matière de protection et d'assistance par l'État. Ces cadres ont une valeur juridique qui résulte de leur caractère législatif lorsqu'il s'agit de lois, et qui dépend de la mesure dans laquelle ils intègrent (ou non) les normes juridiques sous-jacentes en vigueur sur le territoire national lorsqu'il s'agit d'autres instruments sur les personnes déplacées. Ils n'ont pas à être reliés à un statut juridique de « personne déplacée » pour être valables au regard de la loi.

Le plus souvent, ces cadres définissent également des normes générales pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées applicables à un certain nombre de secteurs, dont les principaux sont :

1. la sécurité personnelle et la liberté (y compris la liberté de circulation) ;
2. l'accès à un niveau de vie adéquat ;
3. l'accès à des moyens de subsistance ;
4. les réparations liées au logement, à la terre et aux biens ;
5. l'accès aux actes d'état civil ;
6. le regroupement familial ;
7. la liberté d'expression et la participation aux affaires publiques.

La teneur des normes nationales appliquées à chacun de ces secteurs et la mesure dans laquelle elles reprennent les normes internationales varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains secteurs (dont celui de l'accès à un niveau de vie adéquat), quelques pays ont adopté des normes de protection et d'assistance plus détaillées que d'autres. Lorsqu'il n'est pas intégré aux normes de protection et d'assistance établies dans les cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées (comme c'est le cas dans plusieurs des pays considérés)¹⁴⁸, l'accès à des moyens de recours efficaces en cas de déplacement est implicitement prévu dans les lois qui criminalisent l'acte de déplacer des personnes de force (voir la section précédente)¹⁴⁹.

Bonnes pratiques juridiques et normatives en matière de prévention de la violence sexuelle à l'égard des personnes déplacées

Bien que strictement interdite par le droit international, la violence sexuelle représente souvent à la fois une cause de déplacement interne et un risque prévalent en matière de protection pendant le déplacement. En situation de conflit armé, la violence sexuelle s'accompagne souvent d'autres violations du droit international humanitaire au cours des opérations militaires, ce qui entraîne des déplacements de population. Il arrive également que les victimes de violence sexuelle soient contraintes de fuir ou de quitter leur domicile en raison de l'absence de soins sûrs et accessibles, de mécanismes de protection inadaptés, de la stigmatisation ou de la peur de subir des représailles. Pendant la fuite et tout au long de leur déplacement, les personnes déplacées sont souvent confrontées à des facteurs de vulnérabilité supplémentaire qui exacerbent le risque de violence sexuelle et diminuent leur capacité d'autoprotection, dont le manque d'abris sûrs, d'accès aux services essentiels et de protection juridique ainsi que la perturbation des mécanismes de protection traditionnels.

Pour faciliter la mise en œuvre nationale des règles du droit international humanitaire qui interdisent la violence sexuelle, le CICR a élaboré une liste de contrôle à l'intention des experts juridiques des États et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette liste porte sur la teneur des lois nationales ainsi que sur les procédures connexes, en indiquant les dispositions du droit international pénal, humanitaire et des droits humains que ces lois et procédures devraient intégrer. Elle comporte également les meilleures pratiques et des exemples de législation nationale en matière de protection tirés du monde entier. Il est spécifiquement question de la protection des personnes déplacées contre la violence sexuelle dans la partie 5 (section e.) de la liste de contrôle, dont les législateurs peuvent s'inspirer pour élaborer des lois qui traitent mieux de la violence sexuelle dans les situations de déplacement interne dû à un conflit armé, ce qui renforcera la protection des personnes déplacées.

ii. Différences de terminologie et de champ d'application

Les modalités de protection et d'assistance aux déplacés internes varient entre les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées des pays examinés. Les différences observées sont les suivantes :

- **Les termes « protection » et « assistance » sont définis** séparément dans certains pays (où la « protection » renvoie aux normes en matière de droits et l'« assistance » désigne la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne, en particulier pendant la phase d'urgence)¹⁵⁰, alors que d'autres pays jugent ces concepts étroitement liés¹⁵¹.
- Là où certains pays appliquent des normes de protection et d'assistance tout au long du déplacement¹⁵², d'autres prévoient des **normes ou des mesures qui ne s'appliquent qu'en phase d'« urgence »** (bien que le moment où cette phase d'urgence commence et se termine, et donc le moment où cette assistance d'urgence est nécessaire, ne soit pas toujours défini)¹⁵³. Les instruments de ce type abordent généralement moins de questions pratiques immédiates, que ce soit l'évaluation des besoins et des vulnérabilités, la création de camps ou de sites d'accueil pour les personnes déplacées, la mise en place d'un accès pour les acteurs humanitaires internationaux et leur réglementation, la sécurité des personnes déplacées, la fourniture d'une aide humanitaire pour assurer un niveau de vie minimum (ainsi que d'une assistance spéciale aux personnes déplacées particulièrement vulnérables) ou la participation des personnes déplacées à la conception et à la mise en œuvre de la réponse¹⁵⁴ ;
- Le **niveau de détail** de la mise en œuvre des normes de protection et d'assistance varie également. Certains pays prévoient des mesures précises, tandis que d'autres offrent des lignes directrices plus générales¹⁵⁵ ;
- La **portée des mesures de protection et d'assistance, comme le soutien aux moyens de subsistance, diffère également d'un secteur à l'autre**. De fait, l'approche que les pays adoptent varie en fonction de leur contexte économique et du marché du travail national. Certains cadres nationaux visent principalement à rétablir l'accès aux systèmes publics de soutien aux moyens de subsistance sur le lieu de déplacement, notamment au moyen d'allocations de retraite¹⁵⁶, de programmes de protection sociale¹⁵⁷

ou (lorsque la fonction publique est une source majeure d'emploi) de la mutation des fonctionnaires déplacés¹⁵⁸. D'autres prévoient un soutien plus proactif aux moyens de subsistance que l'État doit offrir aux personnes déplacées, que ce soit par l'intermédiaire de formations¹⁵⁹, de la création de programmes d'emploi, d'activités génératrices de revenus ou permettant de subsister¹⁶⁰, de mesures qui encouragent la création d'entreprises en simplifiant l'inscription au registre du commerce pour les personnes déplacées¹⁶¹ ou de la mise à disposition de crédits aux entreprises et de l'attribution de terres et d'outils, en particulier dans les zones rurales¹⁶².

ii. Harmonisation des normes relatives à la protection et aux solutions

Il est à noter que les secteurs dans lesquels les normes de protection et d'assistance accordent des droits aux personnes déplacées correspondent aux huit critères établis dans le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (CPI, 2010) en vue de déterminer si

une solution durable a été appliquée (voir la section suivante). Il semblerait donc qu'au niveau national, **les instruments sur les personnes déplacées entérinent les droits à la protection et à l'assistance dans des secteurs essentiellement similaires aux critères à remplir pour appliquer une solution durable au déplacement interne**. Cet état de fait, qui n'est guère surprenant, indique clairement que la frontière entre les solutions durables et la protection et l'assistance est moins marquée qu'elle n'est parfois réputée être – ou du moins que ces deux phases diffèrent autrement que du point de vue des normes qui régissent la réponse au déplacement interne. **Si tel est le cas, nous devons réfléchir plus attentivement à leurs différences et à ce qui en découle pour la mise en place de solutions**. Lorsqu'elle semble plus ou moins distincte, notamment dans le domaine de l'accès à un niveau de vie suffisant, la phase de protection et d'assistance est généralement axée sur la fourniture d'aide humanitaire et la facilitation de l'accès aux services de base, alors que la phase de solutions consiste principalement à restaurer et à améliorer ces services et les infrastructures locales¹⁶³, y compris les structures de gouvernance.

Du déplacement interne à une solution durable - Inverser le processus de perte



La similarité des normes sectorielles en matière de protection, d'assistance et de solutions indique qu'il existe de bons fondements législatifs et normatifs pour combiner des interventions humanitaires à court terme et des interventions de développement à plus long terme, dont les normes seraient essentiellement similaires pour orienter la réponse au déplacement interne pendant les deux phases. En effet, le CPI prévoit dans son Cadre conceptuel de 2010 qu'appliquer des solutions consiste à rétablir la jouissance des droits compromis par le déplacement, qui relèveront probablement des domaines dans lesquels recouvrir les pertes subies par les personnes déplacées nécessite également d'avancer la mise en œuvre d'interventions de protection et d'assistance au cours du déplacement¹⁶⁴. Tel est ce qu'a bien démontré Walter Kälin, ancien représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, dans le diagramme ci-dessous (dont la deuxième colonne représente la situation des personnes déplacées qui dépendent de l'assistance humanitaire ou qui se trouvent en situation de déplacement prolongé, et la troisième colonne indique les mesures à prendre pour appliquer des solutions).

Les droits relatifs aux huit critères du Cadre conceptuel du CPI sont généralement régis par la législation nationale qui ne s'applique pas seulement aux personnes déplacées. Quand bien même l'instrument national sur les personnes déplacées ne serait pas une loi, les normes sectorielles qu'il définirait pour la réponse au déplacement interne seraient donc valables si elles découlaient des normes générales établies par cette législation nationale globale. Il peut néanmoins s'avérer nécessaire d'examiner, voire de modifier les instruments sur les personnes déplacées pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des de ces personnes et renforcer leur protection.

Solutions

Selon le Cadre conceptuel du CPI sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (publié en 2010), une solution durable est appliquée lorsque « des personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide ni de protection spécifiques liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ».

Ce cadre fixe huit critères à remplir pour respecter cette norme : la sûreté, la sécurité et la liberté de circulation ; un niveau de vie suffisant ; l'accès aux moyens de subsistance ; l'accès à des mécanismes de restitution de l'habitation, des terres et de la propriété ; l'accès à des documents d'identité ; le regroupement familial ; la participation aux affaires publiques ; et l'accès à des moyens de recours efficaces.

L'ensemble des 15 pays examinés ont adopté des instruments nationaux relatifs à la phase de solutions au déplacement interne. Même les pays qui ne disposent pas d'instruments généraux sur le déplacement interne (c'est-à-dire la République centrafricaine au niveau national ainsi que l'Éthiopie et la République démocratique du Congo au niveau infranational) ont des politiques ou des stratégies consacrées aux solutions pour les personnes déplacées. Bien que leur réponse au déplacement interne soit principalement axée sur la protection et l'assistance humanitaire (d'urgence) dans la pratique, les 12 autres pays ont jugé nécessaire d'élaborer un chapitre ou un ensemble distinct de dispositions pour régir les solutions dans leurs lois et politiques sur les personnes déplacées, qui confirment souvent le besoin d'établir un cadre spécifique relatif aux solutions. En effet, certains pays ont adopté des stratégies supplémentaires portant spécifiquement sur les solutions (dont la Somalie, l'Ukraine et le Nigéria au niveau infranational) et d'autres sont sur le point d'en faire de même. Cet élan s'explique aussi par le fait que le Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes a remis l'accent sur les stratégies et les feuilles de route en matière de solutions.

i. Normes

Que ce soit dans leurs instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées ou sur les solutions, les pays tendent à définir des normes générales pour les solutions durables. De fait, ces instruments ont notamment pour effet d'instituer le concept de solutions durables dans la législation nationale, sans quoi il ne serait pas codifié. En outre, le fait qu'ils soient élaborés de manière consultative et rendus publics aide les parties prenantes à convenir dans une certaine mesure de la définition des solutions durables et des principes connexes qui doivent guider leur application en toutes circonstances (dont le respect du droit des personnes déplacées de prendre une décision en toute liberté et en toute connaissance de cause sur la solution durable à rechercher).



Le Nigéria. Boko Haram déplacés sont aux prises avec les conséquences des inondations de Maiduguri (31 octobre 2024). © HCR/Colin Delfosse.

Exemples de pays

Par exemple au **Niger**, en 2023, le Gouvernement et le groupe sectoriel national de la protection ont organisé une série d'activités visant à faire connaître la loi nationale de 2018 sur les personnes déplacées aux parties prenantes concernées ainsi qu'à encourager sa mise en œuvre. C'est dans ce contexte qu'un atelier dans la région de Tillabéri a permis aux partenaires de la protection d'échanger avec les autorités locales au sujet de la situation précaire des personnes déplacées vivant dans un site de Sakoira. Ces parties prenantes ont aussi pu discuter des solutions envisageables en mettant l'accent sur la réinstallation en tant que premier choix des personnes déplacées ainsi que des principes et des normes à respecter dans le cadre d'un tel processus. À la suite d'une visite conjointe du site et de consultations avec les personnes déplacées, les autorités locales ont trouvé et désigné un site de réinstallation adéquat pour les personnes touchées, qui ont eu droit à une procédure en bonne et due forme.

L'objectif principal des instruments qui portent spécifiquement sur les solutions est de définir les mesures stratégiques et pratiques nécessaires pour appliquer des solutions durables dans un délai donné (généralement de trois à cinq ans)¹⁶⁵, en ciblant parfois un groupe de personnes déplacées particulier dans le pays¹⁶⁶. Certaines stratégies de solutions ont également été élaborées par des autorités infranationales¹⁶⁷. Il arrive même que des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées prévoient l'obligation d'élaborer des stratégies spécifiques aux solutions au niveau provincial ou local.¹⁶⁸

Les normes internationales ont clairement influencé la manière dont de nombreux instruments nationaux encadrent les « solutions », en particulier dans les pays où des acteurs internationaux ont largement appuyé la rédaction de ces instruments ou dont le pouvoir judiciaire a interprété les normes nationales sur les personnes déplacées en se référant aux normes internationales¹⁶⁹. Il s'ensuit que de nombreux instruments reconnaissent expressément¹⁷⁰ :

- le **devoir qui incombe en premier lieu aux autorités de créer des conditions propices à la recherche de solutions**¹⁷¹, qui est parfois défini comme une obligation juridique de l'État¹⁷² ou comme un droit des personnes déplacées à une solution¹⁷³ ;
- que les personnes déplacées doivent librement choisir l'endroit où elles souhaitent accéder à une solution (certains instruments présentant ce choix comme un droit)¹⁷⁴.

Ainsi, la plupart des instruments obligent les autorités à garantir que les personnes déplacées reçoivent des informations précises, détaillées et actualisées sur les options qui leur sont offertes ainsi que sur la situation dans leur région d'origine ou là où elles envisagent de se réinstaller. Cette obligation s'étend expressément ou implicitement aux informations sur les questions de sécurité et au type de soutien que les personnes déplacées recevront sur place.¹⁷⁵ Certains instruments exigent des autorités qu'elles organisent des visites de constat.¹⁷⁶ Plusieurs mentionnent la nécessité que les personnes déplacées, seules ou avec la communauté d'accueil, participent à la planification et à la mise en œuvre des solutions.¹⁷⁷¹⁷⁸¹⁷⁹ Bon nombre interdisent expressément d'encourager ou de contraindre les personnes déplacées à retourner ou à se réinstaller dans des zones où elles seraient exposées à des risques¹⁸⁰.

Il convient toutefois de noter que **certains cadres nationaux ont pour priorité politique explicite le retour des personnes déplacées comme la seule solution, ou la solution privilégiée**. En contexte de conflit, le fait même d'être déplacé de force peut être perçu comme une critique implicite de l'autorité du gouvernement et de sa capacité à remporter la victoire.¹⁸¹ À l'inverse, les retours deviennent un symbole politique de la capacité du gouvernement à rétablir la sécurité dans les régions troublées du pays, voire un moyen d'en faire autant. Le Gouvernement colombien, par exemple, a longtemps fonctionné ainsi malgré les efforts du pouvoir judiciaire pour donner le choix aux personnes déplacées du lieu d'application des solutions. De même, en Géorgie, le retour des personnes déplacées dans les territoires occupés est considéré comme la seule forme de solution durable.¹⁸² S'il prend des mesures pour faciliter l'intégration locale des personnes déplacées dans leur lieu de résidence actuel depuis de nombreuses années, le Gouvernement estime officiellement que le statut de personne déplacée s'applique jusqu'à ce que le retour soit possible. De nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du pays partagent cette position, ce qui traduit l'intensité du débat politique sur cette forme de déplacement et le fait qu'elle soit due à l'occupation de certaines parties du territoire de la Géorgie. Une dynamique similaire a prévalu en Azerbaïdjan jusqu'à la dernière décennie, au cours de laquelle le pays a également reconnu la nécessité d'améliorer les conditions de vie des personnes déplacées dans les centres collectifs en zone urbaine et semi-urbaine – bien que la loi nationale insiste sur le retour et n'envisage d'autres solutions que lorsque le retour est « impossible ». En 2022, le pays a adopté son programme de « grand retour », qui érige le retour en tant que solution à la situation des personnes déplacées en Azerbaïdjan.¹⁸³ Cette même approche transparaît dans le plan national iraquien de 2022 pour le retour des déplacés internes dans leurs zones libérées. Dans certains pays, les décideurs ont retiré son sens au principe de laisser les personnes déplacées choisir où elles accèderont à des solutions – pourtant officiellement entériné par les instruments nationaux relatifs au déplacement interne – en faisant du retour une priorité politique¹⁸⁴.

En revanche, la portée des responsabilités institutionnelles en matière de soutien aux personnes déplacées qui décident d'accéder à des solutions dans des lieux dangereux n'est toujours pas clairement définie alors que la plupart des cadres en la matière interdisent

expressément les retours forcés (en particulier dans des conditions risquées). Au-delà de l'obligation d'informer les personnes déplacées des dangers auxquels elles sont exposées, les instruments nationaux font état d'autres différences. Certaines lois permettent aux autorités d'interdire temporairement les retours lorsqu'il existe des risques réels en matière de sécurité et qu'aucun autre moyen de protection n'est disponible ou accessible. D'autres n'interdisent pas les retours dans de telles circonstances, mais exigent que les personnes déplacées assument la responsabilité juridique de retourner dans un lieu dangereux.¹⁸⁵ Quelques instruments nationaux obligent au contraire les autorités à rétablir les conditions de sécurité nécessaires aux retours, en précisant parfois qu'il convient de déployer des forces de sécurité dans des bases opérationnelles temporaires ou permanentes sur les sites de retour, d'enlever les mines et les engins non explosés et de faciliter la réconciliation ou la résolution des conflits au niveau local.^{186 187 188} La plupart des cadres n'apportent que peu de clarté sur cette question complexe.^{189 190}

ii. Mesures fondamentales

Parallèlement à ces normes, nombre d'instruments sur les personnes déplacées et de stratégies spécifiques aux solutions définissent les mesures à prendre pour faciliter l'application de solutions. Il est à noter que les **mesures prévues concernent principalement les secteurs suivants (qui coïncident avec les quatre premiers critères du Cadre conceptuel du CPI sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, publié en 2010) : la sûreté et la sécurité, un niveau de vie suffisant, l'accès aux moyens de subsistance ainsi que l'accès à des mécanismes de restitution de l'habitation, des terres et de la propriété.** Bien moins de dispositions prévoient la mise en œuvre de mesures relatives aux autres critères, à savoir l'accès à des documents d'identité, le regroupement familial, la participation aux affaires publiques et l'accès à des moyens de recours. À ce propos, il convient de relever que certains des pays dont la réponse au déplacement interne est fondée sur le statut tendent à se concentrer particulièrement sur le logement dans un premier temps, et ne garantissent la protection sociale et l'accès à des moyens de subsistance que dans un second temps.¹⁹¹ Tel fut notamment le cas de la Géorgie et de l'Ukraine, bien que la dernière stratégie ukrainienne fasse aussi la part belle à l'assistance psychosociale, une composante des solutions dont l'importance est souvent sous-estimée.¹⁹²

Bien qu'elles soient secondaires dans le Cadre conceptuel du CPI sur les solutions durables, la promotion de la cohésion sociale dans les communautés de résidence des personnes déplacées et la prévention des attitudes négatives constituent un domaine d'activité dans certains instruments nationaux en matière de déplacement interne. Les mesures à entreprendre dans la pratique sont difficiles à discerner.¹⁹³ Il semble néanmoins que poursuivre des objectifs différents et plus concrets permet parfois d'encourager la cohésion sociale et de prévenir les attitudes négatives. Les mesures prises par le Gouvernement azerbaïdjanais pour améliorer les conditions de vie des personnes déplacées en donnent notamment l'exemple. En particulier dans les zones tampons abritant à la fois des communautés de personnes déplacées et non déplacées, la mise en œuvre de petits projets communautaires visant à résoudre les difficultés matérielles liées aux conditions de vie a eu pour effet secondaire d'apaiser les relations tendues entre les deux groupes. En fin de compte, cet objectif a été atteint grâce au fait que les personnes déplacées et non déplacées ont mené des projets collectifs du début à la fin des interventions. Il se peut toutefois que cette manière de faire n'ait pas été aussi concluante dans la capitale, où les deux groupes vivaient probablement de manière plus séparée.¹⁹⁴ En Iraq, des efforts ont été déployés pour améliorer la cohésion sociale au titre du Cadre conceptuel de solutions durables.¹⁹⁵

Enfin, les normes et mesures d'application de solutions qui sont prévues dans les instruments de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées ou sur les solutions sont souvent liées à des instruments tenant compte des personnes déplacées adoptés dans d'autres domaines, ou en découlent.

Au niveau national, les instruments tenant compte des personnes déplacées prennent souvent la forme de cadres nationaux (ou infranationaux) pour le développement¹⁹⁶, la consolidation de la paix ou le relèvement après un conflit¹⁹⁷. Il peut également s'agir de lois, de politiques et de programmes sectoriels spécifiques¹⁹⁸.

Faciliter l'application de solutions durables en légalisant les implantations sauvages en Colombie

Depuis plus d'une décennie, les autorités locales colombiennes (en particulier les secrétariats de planification des mairies) s'efforcent de légaliser les implantations sauvages peuplées en partie par des personnes déplacées (et, dans certains cas, des réfugiés et des Colombiens revenus du Venezuela) avec le soutien du HCR et de ses partenaires. Ce travail a débuté à la suite d'enquêtes selon lesquelles, à l'époque, les déplacés internes souhaitaient rester dans les endroits où ils avaient trouvé refuge après leur déplacement plutôt que retourner dans leur localité d'origine. Un projet a ensuite été élaboré pour renforcer à la fois les autorités locales (en les soutenant tout au long du processus, qui peut être complexe et coûteux) et les communautés touchées, afin qu'elles soient en mesure de gérer la légalisation de leur propre lieu de vie. Une fois légalisées, les implantations deviennent officiellement des quartiers régis par les services municipaux d'aménagement du territoire dont les logements, les services publics et le voisinage peuvent être améliorés, ce qui fait progresser

l'intégration urbaine locale de manière bénéfique à la population déplacée comme à la communauté d'accueil. Cette initiative reste largement d'actualité sachant que, comme l'indique la dernière enquête sur la population déplacée réalisée par la Commission de suivi de la décision T-025 de 2004 de la Cour constitutionnelle avec le soutien du HCR, plus de 75 % des personnes déplacées dans les grandes villes n'ont pas l'intention de retourner dans leur localité d'origine.

Par ailleurs, conformément au plan de développement national actuel, la légalisation des implantations sauvages constitue également une mesure d'adaptation aux changements climatiques. En effet, cette légalisation nécessite que les autorités compétentes réalisent une analyse des risques pour délimiter les zones dans lesquelles ils peuvent être atténués (auquel cas la municipalité doit prendre des mesures d'atténuation) ou non (auquel cas un plan de réinstallation doit être mis en œuvre). Il s'agit donc d'un moyen de réduire le risque de déplacement secondaire dû aux catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques.



La Colombie (14 novembre 2022). © HCR/Nicolo Filippo Rosso.

iii. Définir et évaluer l'application de solutions

Les instruments nationaux de nombreux pays renvoient à la formulation du CPI pour déterminer si une solution a été appliquée. Il semble toutefois que les secteurs de mise en œuvre des droits des personnes déplacées (qui correspondent aux huit critères du Cadre conceptuel du CPI) varient entre les pays examinés. Alors que certains exigent que les huit critères soient satisfaits (à savoir le Nigéria, la région Somali en Éthiopie, le Somaliland en Somalie ainsi que les États de Chiapas, de Guerrero, de Sinaloa et de Zacatecas au Mexique), d'autres font référence à un ensemble plus limité (l'Afghanistan et le Niger) ou ne sont pas clairs sur ce point (par exemple, le Yémen).¹⁹⁹²⁰⁰²⁰¹²⁰²²⁰³²⁰⁴²⁰⁵ Les pays jugent

donc qu'appliquer des solutions durables nécessite de garantir les droits des personnes déplacées dans différents secteurs, bien que le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* reste le principal point de référence. **Dans les pays qui utilisent une approche fondée sur le statut, les lois nationales sur les personnes déplacées prévoient généralement le « retrait du statut de personnes déplacées » plutôt que des solutions en tant que telles** (voir le chapitre précédent). Cependant, comme mentionné précédemment, ces lois s'accompagnent souvent d'instruments supplémentaires (dont des stratégies et des plans) consacrés aux solutions (ce qui est notamment le cas en Ukraine, en Géorgie et en Azerbaïdjan).

En finir avec les idées fausses au sujet des solutions durables : appliquer des solutions durables ne signifie pas...

... Fermer des camps : le fait est qu'une grande partie, quoique non la majorité de la population déplacée de plusieurs pays vit dans des camps de toutes les formes (camps planifiés, camps indépendants spontanés, centres collectifs, etc.). Certaines lois et politiques sur les personnes déplacées prévoient la création de camps et contiennent d'importantes dispositions au sujet du respect de leur caractère civil.²⁰⁶ Il est largement reconnu qu'à long terme, les camps peuvent avoir de graves conséquences négatives sur toutes les personnes concernées. Les États, en collaboration avec leurs partenaires, ont donc la responsabilité de rechercher des solutions de remplacement des camps et le droit de les fermer. Ce faisant, il est essentiel que les autorités respectent les principes humanitaires et se conforment à leurs obligations découlant du droit international humanitaire et des droits humains.

Il n'empêche que les gouvernements des pays examinés s'emploient parfois à fermer les camps pour démontrer qu'ils ont surmonté une situation de déplacement, sans qu'aucune réelle stratégie de solution n'existe pour les personnes déplacées contraintes de quitter les camps. Comme l'ancien Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, Chaloka Beyani, l'a souligné après avoir effectué une visite de travail en République démocratique du Congo en 2016 : « La fermeture forcée des camps ne constitue pas une solution durable pour ceux qui y vivent. Au contraire, elle provoque de nouveaux déplacements, ce qui crée de nouveaux besoins humanitaires. » Certains des pays examinés (dont l'Afghanistan et la Colombie) fournissent des exemples encourageants de légalisation réussie d'implantations sauvages largement peuplées de personnes déplacées en quartiers intégrés pour faciliter l'application de solutions, en permettant notamment à la population déplacée d'accéder aux services dans différents secteurs.²⁰⁷ Des pays comme la Géorgie et l'Ukraine ont également élaboré des stratégies ciblées pour aider les personnes déplacées vivant dans les centres collectifs, qui comptent souvent parmi les personnes les plus vulnérables.

... Radier les déplacés internes : il convient de souligner que, tout comme inscrire les personnes déplacées à un registre ne revient pas à les définir, la radiation ne doit pas être jugée équivalente à l'application d'une solution durable. L'enregistrement des personnes déplacées, comme tout type de collecte de données, doit servir un objectif spécifique préalablement défini (qui peut être d'établir une gestion des cas pour fournir une assistance spécifique), à la réalisation duquel la radiation doit être liée. Les critères utilisés par un État pour dénombrer les personnes déplacées et déterminer les ayants droit à certains avantages et prestations peuvent différer. Les *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés* contiennent plus d'informations sur les sources de données pour la collecte de statistiques sur les personnes déplacées²⁰⁸.

Il est notamment difficile pour tous les États de suivre les résultats de leur réponse au déplacement interne et, par conséquent, d'évaluer les progrès accomplis dans la recherche et l'application de solutions durables. Ces difficultés, qui se recoupent plus ou moins, soulèvent des questions à la fois distinctes et connexes. Par exemple, comment hiérarchiser l'affectation de ressources limitées pour permettre aux personnes déplacées d'accéder à des solutions ? Comment mesurer les retombées des politiques nationales visant à faciliter l'application de solutions durables au déplacement interne ? Comment mesurer les progrès dans le temps ? Quand convient-il de cesser d'utiliser des statistiques pour dénombrer les personnes déplacées ? Ces différentes questions ont tout autant de réponses distinctes et de conséquences qui leur sont propres sur la méthodologie à concevoir²⁰⁹.

S'il n'existe pas encore de méthodologie internationalement reconnue pour mesurer les progrès accomplis en matière de solutions durables, la reconnaissance claire du besoin d'en établir une a démultiplié les efforts menés à cette fin au cours des dernières années. **Il convient notamment de mentionner les travaux du Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées internes (EGRIS),** qui a largement progressé dans la mise au point de deux indicateurs clés fondés sur le *Cadre conceptuel du CPI pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*²¹⁰, à savoir :

- un « **indicateur de progrès** », qui est conçu pour faire état de l'évolution de la proportion de personnes

déplacées qui maîtrisent les vulnérabilités liées au déplacement au fil du temps et qui est fondé sur la Bibliothèque interagence d'indicateurs des solutions durables²¹¹ ;

- un **indicateur statistique des sorties de la catégorie de personnes déplacées**, une mesure composite de la maîtrise des principales vulnérabilités liées au déplacement)²¹².

Selon les normes et les bonnes pratiques actuelles, mesurer les progrès accomplis dans l'application de solutions durables au déplacement interne souligne l'importance :

- de comparer la population déplacée à la population globale ou nationale ;
- d'**analyser le contexte général**, dont l'environnement juridique, politique et institutionnel²¹³, les relations communautaires et la cohésion sociale, la disponibilité et la qualité des services, ainsi que les possibilités d'emploi et les ressources²¹⁴.

Il convient donc de noter qu'un **registre des personnes déplacées ne suffit pas à éclairer les politiques et les programmes de solutions durables** dans les pays qui enregistrent leur population déplacée, même au moyen des systèmes les plus sophistiqués. Les données relatives à l'enregistrement des personnes déplacées doivent souvent être complétées en utilisant d'autres enquêtes, évaluations et outils de mesure.

Colombie : indicateurs multiples pour évaluer la mise en œuvre de la politique et les progrès dans l'application de solutions au déplacement interne

Si la Colombie est souvent citée pour tenir un registre complet des victimes, l'Unité d'aide aux victimes a mis au point différents indicateurs et outils pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique publique consacrée aux victimes et faciliter la prise de décisions fondées sur des données probantes. Ces outils complémentaires ont des champs d'application distincts qui dépendent de leurs objectifs, comme illustré ci-dessous.

Il est à noter que la Cour constitutionnelle colombienne a établi que l'« état de choses inconstitutionnel »²¹⁵ en matière de déplacement interne (déclaré dans sa décision novatrice T-025 de 2004) prendrait fin en cas de « *jouissance effective des droits* » des personnes déplacées. Ce critère équivaut largement aux normes internationales applicables aux solutions pour les personnes déplacées. La Cour a jugé que le traitement inadéquat des personnes déplacées est en partie dû à l'absence d'indicateurs objectifs et fiables sur leur situation, qui pourraient permettre d'évaluer les répercussions de la politique publique visant à assister la population déplacée.

| | Surmonter la situation de vulnérabilité (SSV) | Indicateurs de jouissance effective des droits (IGED) | Modèle d'intervention territoriale globale (MITI) |
|--|---|--|---|
| Qu'est-ce que c'est? | Mesure de suivi de la politique publique relative aux victimes pour les ménages comptant au moins une victime de déplacement forcé | Mesure permettant de suivre les progrès réalisés dans la garantie des droits de la population déplacée, dans le cadre du dépassement de l'état inconstitutionnel. | Instrument de planification et de ciblage qui met en évidence le contexte territorial pour la population générale, y compris les victimes, en trois composantes : besoins humanitaires, de réparation et d'approvisionnement. |
| À quoi cela sert-il? | L'évaluation de la stabilisation socio-économique, basée sur la réalisation de 8 droits : documentation, santé, soins psychosociaux, éducation, regroupement familial, logement, génération de revenus et alimentation. | Déterminer si la population déplacée a accès à 14 droits : logement, minimum vital, éducation, retours et réinstallations, indemnisation, génération de revenus, vie, intégrité, liberté, justice, réhabilitation, garanties de non-répétition, restitution des terres et protection des terres abandonnées. | Déterminer où l'offre institutionnelle doit être priorisée, en fonction des besoins de la population. Contrairement au SSV et à l'IGED, cet outil intègre une approche territoriale. |
| Quel type de résultats offre-t-il? | Données municipales ou départementales et listes de ménages et d'individus, en fonction de la protection des 8 droits, ventilées par approches différencielles. | Données municipales ou départementales sur les ménages et les individus, en fonction de la protection des 8 droits, ventilées par approches différenciées. | Données régionales, municipales ou départementales, soit par composante, soit par résultat global. Plus le score est élevé, plus l'intervention institutionnelle est nécessaire. |
| www.unidadvictimas.gov.co | | | |

Source: Unité d'aide aux victimes (octobre 2023).

C'est pourquoi elle a notamment ordonné l'élaboration d'indicateurs de la jouissance effective des droits pour combler cette lacune. Ces indicateurs servent à la Cour pour évaluer la mesure dans laquelle la décision T-025 est respectée, conformément aux principes fondamentaux suivants :

- l'égalité et la non-discrimination, qui n'exigent pas de garantir la totalité des droits des personnes déplacées dans toute la mesure possible, mais de vérifier que la population déplacée (qui doit être dûment différenciée de la population globale) jouit effectivement de ses droits dans la même mesure que le reste des Colombiens ;
- la progressivité et la non-régression, qui exigent la progression graduelle de la couverture et de la protection des droits pour lesquels des dépenses publiques doivent être engagées, conformément aux capacités financières et institutionnelles de l'État.

Les indicateurs de la jouissance effective des droits ont été affinés et consolidés au fil du temps afin d'obtenir des données probantes appropriées (c'est-à-dire utiles, suffisantes et adéquates). Fait remarquable, la nécessité de comparer les données du registre des personnes déplacées avec celles d'autres registres administratifs pour rendre compte à la Cour constitutionnelle a incité le Gouvernement à assurer la compatibilité de toutes ses bases de données administratives. Le mois de mai 2024 a marqué le 20^e anniversaire du suivi par la Cour de l'application de la décision T-025 de 2004. Il s'est agi d'une occasion précieuse de faire le point sur les progrès accomplis et de déterminer les moyens de répondre efficacement au déplacement interne à l'avenir, dans un contexte complexe de conflit armé permanent.

Principaux enseignements tirés de l'expérience

Il est essentiel d'adopter un cadre national qui définisse le champ d'application et les normes élémentaires de la réponse au déplacement interne pour assurer la cohérence et la réglementation des interventions mises en œuvre, ce qui facilitera la protection et l'assistance aux personnes déplacées, la prévention du déplacement arbitraire ainsi que l'apport de solutions au déplacement interne.

De nombreux cadres de base entérinent le principe de la prévention du déplacement conformément aux normes internationales. Il s'agit principalement d'une **interdiction du déplacement arbitraire, dont la portée varie toutefois considérablement**. Bien que certains pays criminalisent également l'acte de déplacer des personnes de force sous différentes formes, la mise en œuvre des dispositions correspondantes est inégale dans le meilleur des cas. D'autres pays ont aussi établi des systèmes pour surveiller et signaler les risques liés aux conflits afin de pouvoir prendre des mesures de prévention du déplacement (ou d'organiser des déplacements temporaires), notamment dans le domaine de la résolution des conflits. De nombreux pays reconnaissent que l'essence même de la prévention est de respecter le droit international humanitaire et des droits humains. Parallèlement, certains cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées disposent que **la prévention du déplacement en contexte de conflit suppose généralement de mener des interventions de grande envergure et non spécifiques aux personnes déplacées**.

Selon l'expérience des pays examinés, il semble en effet tout aussi important, si ce n'est plus, d'adopter des instruments complémentaires qui ne portent pas spécifiquement sur les personnes déplacées (notamment dans les domaines de la socioéconomie et de la sécurité) pour protéger les personnes contre le déplacement et lutter contre les principales causes de ce phénomène.

Dans les cadres nationaux sur les personnes déplacées des pays examinés, la protection et l'assistance (qui sont généralement considérés comme des droits) sont prévues dans des secteurs essentiellement similaires aux critères à remplir pour appliquer des solutions au déplacement interne. Ces deux aspects semblent donc reposer sur des normes plus proches qu'il n'est parfois supposé, dont la similitude indique qu'il existe de solides fondements législatifs et normatifs pour combiner des interventions humanitaires à court terme axées sur la protection et l'assistance avec des interventions de développement à plus long terme, axées sur les solutions. D'après une analyse des dispositions relatives aux solutions intégrées aux cadres des 15 pays en matière de déplacement interne, le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* reste un point de référence essentiel pour formuler la définition des solutions, les principes et les normes qui les sous-tendent, ainsi que pour guider l'action dans différents domaines.

Enfin, il est important de noter que nombre des normes et des mesures d'application de solutions qui sont prévues dans les lois et les politiques en matière de déplacement interne découlent d'instruments tenant compte des personnes déplacées adoptés dans d'autres domaines ou y sont liées. Comme indiqué dans les conclusions du chapitre précédent, il est crucial d'intégrer le déplacement interne (ou les solutions qui y sont apportées) aux cadres nationaux généraux afin de renforcer la réponse aux besoins de personnes déplacées selon une approche pangouvernementale et de s'assurer que les interventions d'assistance humanitaire rapide menées à court terme se transforment en un soutien continu à l'application de solutions durables au déplacement interne. Cette transformation s'opère particulièrement lorsque les interventions font participer d'autres acteurs que les acteurs humanitaires (par exemple, les parties prenantes du développement locales et internationales) à la recherche de solutions ou que leur financement prévoit la mise en place de solutions.²¹⁶ Cela souligne à nouveau l'importance d'adopter une approche intégrée des responsabilités de l'État en matière de déplacement interne, selon laquelle les lois et politiques qui portent spécifiquement sur les personnes déplacées et celles qui les intègrent remplissent des fonctions distinctes et complémentaires.

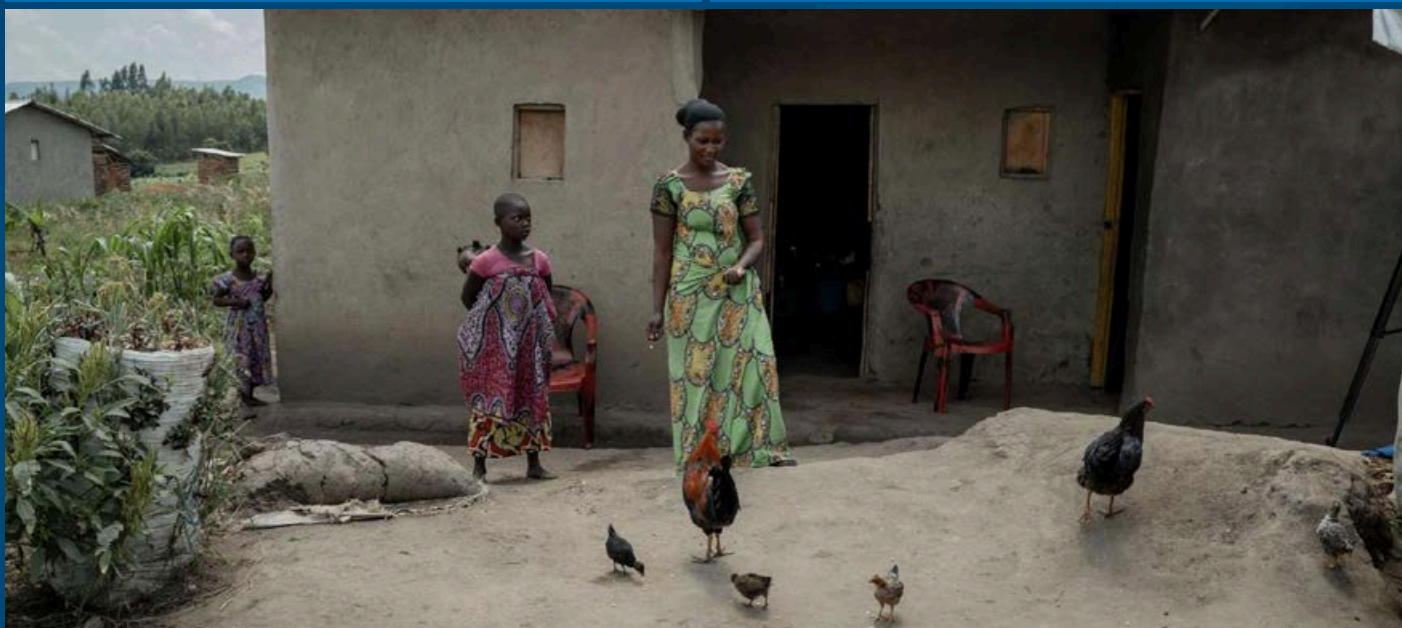
Intégration du déplacement à la planification du développement

Dans une étude conjointe réalisée en 2023 sur l'inclusion des personnes déplacées de force dans la planification du développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le HCR ont constaté que la proportion de pays dont les plans nationaux de développement incluent les réfugiés et les personnes déplacées est la plus faible (environ 28 %) parmi les pays à revenu faible et intermédiaire. Les auteurs de l'étude jugent important de mener des réformes politiques dans ce domaine et formulent une série de recommandations, notamment pour souligner qu'il conviendrait d'habiliter les réfugiés et les personnes déplacées à former un groupe d'intérêts qui participe à déterminer la planification du développement.

Conformément à ces conclusions et en vue de faciliter l'inclusion socioéconomique des déplacés de force en République démocratique du Congo, le HCR s'est associé au PNUD, à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo et à Mercy Corps pour lancer, en septembre 2021, un projet intitulé « Inclusion du déplacement forcé et participation des populations déplacées à la planification du développement local ». Ce projet vise à renforcer la capacité des autorités locales (à savoir les *chefferies* des provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri) à faciliter l'élaboration inclusive de plans de développement locaux qui aideraient à mieux

protéger les populations déplacées de force et à améliorer les solutions, conformément au Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et à l'application concrète du principe consistant à « ne laisser personne de côté ».

Les partenaires ont organisé des activités de formation pour renforcer la capacité des autorités à répondre aux crises humanitaires, notamment en mettant l'accent sur les principes humanitaires et la réglementation des solutions durables. Les entités formées ont ensuite reçu un soutien pour élaborer leurs plans de développement local. Le HCR a appuyé la mise en œuvre d'évaluations participatives afin de recenser les risques en matière de protection et les besoins d'assistance, en plus de la rédaction de plans locaux ou d'annexes aux plans existants. Ces efforts ont permis d'inclure des stratégies en matière de solutions pour les populations déplacées de force, comme le renforcement des capacités des autorités d'enregistrement de l'état civil à délivrer des documents d'identité et à soutenir les mineurs non accompagnés. Le projet a fait évoluer l'élaboration des politiques locales, les autorités ayant actualisé leurs lignes directrices en matière de planification du développement, amélioré les structures de paix au niveau local et renforcé la collaboration avec d'autres organismes en vue de trouver des solutions durables.



RDC: Mbusi Nyakata Emmanuella, 24 ans, accomplit ses tâches quotidiennes devant sa maison dans le cadre du programme maisons écologiques à le camp de personnes déplacées dans leur propre pays de Telega, dans la province de l'Ituri (24 septembre 2024). © HCR/Guerchom Ndebo.

4. RÉPONSE INSTITUTIONNELLE

Répondre au déplacement interne nécessite non seulement d'établir les normes qui guideront les interventions, mais aussi de créer et de faire fonctionner des structures institutionnelles pour atteindre les objectifs visés et disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre. Le cadre institutionnel adopté doit être l'expression de la responsabilité nationale et un large éventail d'acteurs gouvernementaux doit participer à lutter contre le déplacement interne, compte tenu de la nature et de l'ampleur des besoins des personnes déplacées. Cette nécessité pose inévitablement des problèmes de coordination qui rendent essentiel d'éviter les doubles emplois et les défaillances dans la prestation de services. Les lois et les politiques sur le déplacement interne jouent également un rôle crucial à cet égard. En effet, **les pouvoirs publics ne peuvent apporter une réponse cohérente au déplacement interne à grande échelle sans instruments juridiques ou politiques qui définissent les rôles et les responsabilités des institutions de l'État** en la matière.

La plupart des 15 pays examinés ont établi des structures institutionnelles formelles pour mettre en œuvre leur réponse au déplacement interne par l'intermédiaire de lois et de politiques nationales portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Les sections suivantes analysent les principales caractéristiques de ces structures, à savoir la manière dont les pays :

- désignent un point focal institutionnel pour les questions relatives aux personnes déplacées ;
- rendent opérationnelle l'approche pangouvernementale du déplacement interne, l'analyse étant centrée sur le rôle des ministères, des autres organismes nationaux et des autorités infranationales ainsi que sur les mécanismes de coordination correspondants ;
- financent la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne.

D'importantes questions liées aux **capacités institutionnelles et techniques ainsi qu'à la volonté politique** sont également analysées. Il s'agit de déterminer les approches qui ont permis d'obtenir les meilleurs résultats et les raisons de leur efficacité, en considérant les principales difficultés rencontrées et

les façons dont les États ont cherché à les surmonter. **Dans la pratique, la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne par ces institutions dépend fondamentalement de leur volonté et de leur capacité d'exécution.** Analyser la mise en œuvre fait ressortir les défis qu'elle pose ainsi que les moyens novateurs dont certains États ont tenté de surmonter les difficultés en matière de réponse aux besoins des personnes déplacées. Les actions et les omissions des institutions participant à la réponse au déplacement interne sont contrôlées par l'intermédiaire de mécanismes gouvernementaux ainsi que par le pouvoir judiciaire national, bien que peu d'instruments relatifs aux personnes déplacées reconnaissent expressément ce rôle des juridictions. Le contrôle juridique des institutions de mise en œuvre de la réponse au déplacement interne est alors exercé conformément à la législation en vigueur dans la juridiction concernée.²¹⁷

Point focal institutionnel pour les personnes déplacées

Il est bien connu que « si tout le monde est responsable, personne ne l'est véritablement ».

From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement²¹⁸

La plupart des 15 pays examinés ont désigné un point focal national au sein de l'appareil d'État chargé de diriger la réponse aux déplacements internes dus à des conflits.

C'est au moins depuis que le *Cadre normatif précisant les responsabilités des États*, publié en 2005, a clairement établi que la désignation d'un point focal institutionnel est un point de référence pour les États qui souhaitent assumer leur responsabilité première à l'égard des personnes déplacées que cette désignation est considérée comme essentielle pour clarifier les responsabilités, accroître la responsabilité effective des pouvoirs publics et garantir que la question des personnes déplacées reste à l'ordre du jour national. L'étude effectuée pour le présent rapport confirme que même les pays qui n'avaient pas initialement désigné de

point focal institutionnel unique l'ont fait par la suite²¹⁹, ce qui montre l'importance d'avoir une entité principale chargée de la réponse.

Bien souvent, la désignation d'un point focal institutionnel est l'un des principaux objectifs de l'élaboration de lois ou de politiques portant spécifiquement sur les personnes déplacées et compte parmi les « composantes essentielles minimales » de la législation nationale en matière de déplacement interne. Il s'agit également de l'un des principaux points de blocage du processus d'élaboration, comme le montrent certains des exemples ci-dessous. Quelques pays utilisent des lois ou des directives administratives de portée générale qui clarifient les obligations et les responsabilités des ministères et organismes nationaux pour attribuer les responsabilités à l'égard des personnes déplacées.²²⁰ Le plus souvent, les points focaux institutionnels prennent la tête du processus d'élaboration d'une loi ou d'une politique nationale en matière de déplacement interne dans les pays où ils avaient déjà été désignés au préalable.²²¹ Si ce processus ne fait souvent que consolider la position des points focaux institutionnels, l'expérience de la Colombie et du Yémen montre qu'il peut offrir l'occasion d'envisager la désignation d'une nouvelle autorité²²².

i. Modèles et facteurs favorables à l'efficacité

Les points focaux institutionnels désignés au sein du gouvernement des 15 pays examinés (et ailleurs) varient considérablement²²³.

- Dans de nombreux pays, la fonction de point focal est attribuée à **un ministère ou à un organisme existant**. Il peut s'agir du Ministère de l'action humanitaire (Niger et Nigéria), du Ministère de l'intérieur (Somalie), du Ministère des réfugiés (Afghanistan), du Ministère des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des migrants (Irak) ou du Ministère des droits humains (Honduras).
- Des pays comme la Géorgie ou l'Ukraine ont d'abord établi un ministère axé sur le déplacement interne qui, au fil du temps, a toutefois évolué et fusionné avec d'autres ministères, en assumant des responsabilités supplémentaires ou en redéfinissant ses priorités.²²⁴²²⁵
- Dans d'autres pays, le point focal fait partie d'une **entité interministérielle de haut niveau** plutôt que d'un ministère en particulier. Tel est notamment le

cas lorsque le point focal prend la forme d'une unité spéciale au sein du cabinet national des ministres²²⁶ ou du bureau du président parmi d'autres entités²²⁷.

Ainsi, dans la plupart des pays étudiés, les points focaux institutionnels pour les personnes déplacées font généralement partie d'**institutions dont le mandat n'est pas seulement** de diriger la réponse au déplacement interne provoqué par des conflits ou la violence²²⁸.

Que le point focal soit une institution existante ou nouvellement créée pour répondre à une crise de déplacement en cours, son efficacité semble principalement dépendre des facteurs transversaux suivants :

- **l'accès aux hauts responsables**, qui est particulièrement important au plus fort d'une crise ;
- la **légitimité et l'autorité** nécessaires pour faire adopter une approche pangouvernementale et amener toutes les autres entités nationales et infranationales à participer ;²²⁹
- des **ressources humaines et financières suffisantes** pour fonctionner efficacement (point abordé dans la section suivante).

Bonne pratique : renforcer le poids politique du point focal pour les personnes déplacées en Ukraine

L'**Ukraine** est un cas encourageant en ce que son point focal institutionnel pour le déplacement interne (c'est-à-dire le Ministère de la réintégration des territoires temporairement occupés) jouit actuellement d'un niveau élevé de légitimité et d'autorité. Pour ce faire, le Gouvernement ukrainien a décidé en 2021 d'élever le Ministre de la réintégration des territoires temporairement occupés au rang de Vice-premier ministre afin d'accroître son influence sur les autres ministères, eu égard à l'importance accordée à la réponse au déplacement. En cette qualité, le Vice-premier ministre préside également le nouveau Conseil de coordination des déplacés internes, qui a été créé en 2023 pour répondre à la nécessité d'assurer une gestion efficace et coordonnée de la réponse élargie au déplacement interne après l'invasion à grande échelle du pays.

En général, la **position du point focal institutionnel au sein d'un gouvernement semble varier en fonction du jugement politique ou pratique porté sur l'autorité à laquelle il serait préférable d'attribuer la responsabilité du déplacement interne**. L'expérience démontre toutefois que **certains modèles ne sont pas viables**, notamment lorsqu'il est proposé de désigner des commissions ou des organismes indépendants comme points focaux pour les personnes déplacées (comme des commissions nationales des droits humains ou des commissions nationales pour les réfugiés dans certains pays). Le fait qu'elles puissent être extérieures au gouvernement ou manquer de l'autorité nécessaire explique pourquoi ces institutions ne peuvent pas bien assumer la responsabilité nationale et contribuer à une réponse pangouvernementale au déplacement interne. Certains commentateurs jugent que la nature administrative de l'Unité d'aide aux victimes en Colombie témoigne également de cette difficulté.

Une question qui mérite d'être approfondie est celle **de déterminer la mesure dans laquelle l'orientation thématique globale du point focal institutionnel pour les personnes déplacées** influence la réponse

institutionnelle au déplacement interne. L'un des aspects à prendre en compte est le **domaine d'expertise** du point focal et le caractère humanitaire ou axé sur les solutions de ses interventions (notamment lorsqu'il s'agit d'organismes de gestion des catastrophes). Cet aspect peut être déterminant en fonction de l'ampleur et de la durée du déplacement parmi d'autres facteurs, la mise en œuvre des différentes phases de la réponse pouvant nécessiter différentes capacités institutionnelles. En effet, **l'institution à laquelle le point focal pour les personnes déplacées est rattaché varie souvent**. Dans certains pays, comme la Colombie ou l'Ukraine, le point focal national a fait l'objet d'importantes restructurations au fil du temps, voire est transféré d'une institution nationale hôte à une autre. Ces changements semblent découler de la volonté des décideurs nationaux d'améliorer l'efficacité, que ce soit des travaux du point focal pour les personnes déplacées ou du gouvernement en général. Les pays qui disposent de lois et d'institutions plus développées semblent particulièrement ouverts à la possibilité de transférer le point focal pour les personnes déplacées au fil du temps, afin qu'il puisse mieux travailler dans le contexte changeant de la gouvernance globale.

Évolution du point focal institutionnel : les effets des changements apportés en Géorgie

Il est intéressant d'étudier le cas de la Géorgie pour comprendre les effets de ces modifications institutionnelles. Le Ministère national chargé des personnes déplacées a été établi en 1996. Bien qu'officiellement intitulé Ministère des réfugiés et de l'hébergement (l'expression « personnes déplacées à l'intérieur du pays » étant peu utilisée à l'époque), ce ministère était principalement chargé des personnes déplacées et de l'hébergement. Il a ensuite été rebaptisé Ministère des personnes déplacées en provenance des territoires occupés. En 2018, ses responsabilités en matière de déplacement interne ont été regroupées avec celles du Ministère du travail, de la santé et des affaires sociales, qui est devenu le Ministère des personnes déplacées en provenance des territoires occupés, du travail, de la santé et des affaires sociales. Ce dernier ministère est donc responsable de l'ensemble des citoyens géorgiens, y compris des personnes déplacées, dans tous les domaines mentionnés dans son intitulé. Il dispose toutefois d'une entité juridique, l'Agence du déplacement interne, de la migration climatique et des moyens de subsistance, qui est exclusivement chargée de mettre en œuvre les programmes portant spécifiquement sur les personnes déplacées par l'intermédiaire de son siège et de ses quatre branches régionales.

La fusion des deux ministères était un moyen pour le Gouvernement de relever certains des défis qu'il avait constatés dans sa réponse. La coordination interorganismes et les capacités institutionnelles au niveau local²³⁰ posaient alors particulièrement problème, malgré la prise de mesures louables pour améliorer la situation socioéconomique des personnes déplacées. Les travaux du point focal institutionnel pour les personnes déplacées ne sont pas moins axés sur le déplacement interne du fait de sa transformation. Au contraire, l'objectif de cette transformation était d'intégrer plus efficacement l'hébergement et les autres questions d'intégration des déplacés de longue date au système global de protection sociale du Gouvernement national. Bien qu'elle ne se soit pas opérée sans difficulté, la fusion des deux ministères a permis d'établir un lien institutionnel direct entre la prise en charge sociale des personnes déplacées et celle des autres citoyens. Dans la pratique, occuper le même lieu permet aux fonctionnaires du point focal et à leurs homologues chargés de la protection sociale en général de communiquer et d'interagir plus directement. Les changements apportés ont simplifié les procédures de résolution des problèmes qui font intervenir différentes institutions, dont font partie les difficultés des personnes déplacées à accéder aux services publics fournis par différents prestataires.

ii. Rôle et responsabilités de l'organisme chef de file

Les lois et les politiques en matière de déplacement interne définissent généralement de façon détaillée le mandat et les fonctions du point focal national pour les personnes déplacées. Ces fonctions varient d'un pays à l'autre, bien que la plupart des instruments sur les personnes déplacées établissent que le point focal est principalement chargé de diriger la mise en œuvre du cadre national en matière de déplacement interne par l'intermédiaire des structures créées pour coordonner la réponse des entités nationales et internationales au déplacement interne. Les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées, qui sont plus détaillés, précisent l'ensemble des responsabilités connexes que le point focal doit remplir afin de diriger la mise en œuvre du cadre national en matière de déplacement interne, qu'il s'agisse de diriger l'élaboration, la planification et la diffusion des politiques²³¹ ou d'assurer la fourniture et la coordination de l'aide humanitaire (y compris, dans certains cas, de collecter des données sur les personnes déplacées et de gérer les camps ou les installations de déplacés internes). La protection et de l'assistance²³² font souvent explicitement partie des responsabilités attribuées aux point focaux nationaux, dont le mandat officiel fait toutefois explicitement référence à l'appui aux solutions durables pour les personnes déplacées dans certains cas²³³.

La plupart des lois et des politiques en matière de déplacement interne indiquent clairement que le point focal institutionnel pour les personnes déplacées **n'est pas censé fournir seul** tous les services d'assistance

aux déplacés internes. Le rôle du point focal consiste principalement à **diriger la réponse au déplacement interne, à mobiliser et à coordonner les efforts** ainsi qu'à apporter des conseils et à gérer les connaissances. Conformément à l'approche pangouvernementale, les **autres ministères et organismes nationaux doivent assumer leurs propres responsabilités sectorielles à l'égard des personnes déplacées** plutôt que présumer que toutes les questions relatives au déplacement interne relèvent uniquement de la responsabilité du point focal national. Cette manière de faire est autant **une question de volonté politique et de compréhension que de coordination**. C'est également à ce niveau qu'une autorité supérieure en matière de déplacement interne peut être utile, car désigner un ministère en tant que point focal pour les personnes déplacées n'empêche pas le fait que les ministères ne peuvent pas se donner d'instructions les uns aux autres. Il peut alors exister des lacunes dans la réponse au déplacement interne, notamment lorsqu'un ministère chargé des personnes déplacées et un ministère de l'éducation se jugent mutuellement responsables d'affecter des ressources à l'éducation des enfants déplacés.

Certaines lois et politiques sur les personnes déplacées détaillent relativement peu les responsabilités institutionnelles, ce qui laisse à penser que le point focal est plutôt libre de choisir les fonctions qu'il exercera. Il en va de même pour les pays qui ne disposent pas d'un instrument de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Dans ce cas, la portée des fonctions que le point focal national désigné pourrait remplir fait encore plus question, comme étudié dans la section suivante.

Dossier thématique : qui est responsable des données sur le déplacement interne ?

Les données sur le déplacement interne peuvent servir différentes fins dans le cadre de la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne. Elles servent notamment à comprendre l'ampleur et la nature du déplacement, à évaluer la vulnérabilité des personnes déplacées par rapport à d'autres groupes de population, à déterminer les ayants droit à l'assistance ainsi qu'à suivre la mise en œuvre des politiques publiques et à en évaluer les effets afin que les gouvernements soient tenus pour responsables de leurs actions. Actuellement, la grande majorité des données disponibles sur le déplacement interne dans le monde ont principalement été collectées par des acteurs internationaux dans un but opérationnel. Toutefois, l'importance des données nationales en tant que base pour l'exercice de la responsabilité première des États à l'égard des personnes déplacées est de plus en plus reconnue et diverses initiatives et plateformes multipartites soutiennent l'inclusion du déplacement dans les statistiques officielles, à commencer par le groupe d'experts en statistiques sur les réfugiés et les déplacés.

La réglementation des données sur le déplacement interne dans les lois et les politiques sur les personnes déplacées est un domaine mal étudié qui mérite d'être analysé plus en profondeur. Cependant, des systèmes institutionnels de collecte et de stockage des données sur le déplacement interne sont également prévus dans certains instruments

nationaux sur les personnes déplacées. Par exemple, de nombreuses lois et politiques sur les personnes déplacées dans les pays examinés comprennent des dispositions relatives aux données.²³⁴ En général, ces dispositions :

- Évoquent l'objectif de la collecte de données (bien qu'il soit souvent indéfini ou non entièrement précisé)²³⁵, en imposant parfois expressément d'établir et de maintenir en place un système national de collecte de données et d'informations sur le déplacement interne ;
- Définissent la ou les institutions nationales responsables des données sur le déplacement interne. Il s'agit souvent du point focal institutionnel (comme en Colombie et en Géorgie), bien que d'autres institutions se voient parfois accorder un rôle. Par exemple, le Ministère de la politique sociale gère le registre des personnes déplacées en Ukraine, tandis que la loi sur les personnes déplacées au Niger prévoit la création d'un comité national pour la collecte de données et la gestion des informations sur le déplacement interne ;
- Un enseignement important est que seuls quelques instruments sur les personnes déplacées intègrent des dispositions claires sur le financement des activités liées aux données, ce qui peut poser problème.

Élaborer de bonnes dispositions en matière de données dans les lois et politiques sur les personnes déplacées nécessite que les responsables législatifs et politiques dialoguent avec les experts en données de leur pays (ainsi que des experts internationaux si nécessaire). Ce dialogue doit également faire partie intégrante du processus inclusif de consultation des parties prenantes que les gouvernements doivent mener avant et pendant l'élaboration d'un cadre relatif aux personnes déplacées²³⁶.

L'expérience des pays examinés laisse à croire qu'il n'est pas nécessaire d'inclure de nombreux détails techniques sur les données dans les lois et politiques en matière de déplacement interne. Ces instruments doivent toutefois clairement définir les objectifs de la collecte de données ainsi que les rôles et les responsabilités connexes, ce qui suppose de désigner un organisme responsable des données au sein du gouvernement, de savoir qui pourra les produire, de définir la relation de l'organisme responsable avec l'agence nationale de statistique, mais aussi de réglementer le stockage et la protection des données et leur transmission à d'autres institutions pertinentes si nécessaire, conformément à une approche pangouvernementale. Il est particulièrement important de bien connecter l'organisme responsable des données sur le déplacement interne et d'intégrer ses efforts de collecte à l'agence nationale de statistique s'il y a lieu. Cette mise en relation permet de favoriser la production de statistiques officielles de bonne qualité à long terme, conformément aux *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés*.

Un exemple de bonne pratique est la toute première loi nationale sur les personnes déplacées adoptée par le Honduras en 2023, qui mentionne expressément le rôle de l'agence nationale de statistique (l'Instituto Nacional de Estadísticas) et du système statistique national au sens large (à l'article 58), qui sont chargés de collaborer avec point focal institutionnel pour les personnes déplacées afin de suivre la situation en matière de déplacement interne dans le temps et d'éclairer la mise en œuvre de la loi sur les pays dans le pays en fonction de données probantes.

i. Difficultés liées à la dispersion des responsabilités en matière de déplacement interne

Parmi les pays examinés qui n'ont pas de loi ou de politique nationale sur le déplacement interne (à savoir l'Éthiopie, le Mexique, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo), d'aucuns ont attribué un certain niveau de responsabilité en matière de réponse au déplacement interne à un ou plusieurs ministères nationaux compétents. D'autres n'ont pas

clairement désigné de point focal unique, auquel cas plusieurs ministères ou organismes assument ce rôle. Ces modes de fonctionnement ont finalement posé des problèmes de coordination et d'efficacité de la réponse nationale, ce pourquoi l'absence de point focal national clairement désigné reste l'une des principales questions soulevées par les acteurs qui plaident pour la mise en place d'un cadre national portant spécifiquement sur les personnes déplacées (dont l'adoption est actuellement attendue en Éthiopie et au Mexique).

Exemples de pays ne disposant pas d'un seul point focal clairement désigné

En République démocratique du Congo, une ordonnance ministérielle a été adoptée en 2022²³⁷ pour définir les responsabilités des ministères nationaux dans tous les domaines. Le document, qui attribue certaines responsabilités à l'égard des personnes déplacées à différents ministères, prévoit explicitement que le Ministère des affaires sociales, des actions humanitaires et de la solidarité nationale est responsable de collaborer « avec les organismes humanitaires et organisations nationales, sous-régionales, régionales et internationales compétentes en matière d'assistance aux réfugiés, aux victimes de la guerre et des catastrophes naturelles, aux déplacés et autres populations vulnérables en cas de crise humanitaire » et que le Ministère de l'intérieur, de la sécurité, de la décentralisation et des affaires coutumières est chargé de la « protection des personnes déplacées internes ».

Cette double fonction de point focal et l'attribution de responsabilités relativement mêlées ont entraîné un conflit d'autorité qui compromet l'efficacité de la réponse nationale dans la pratique, en plus de donner un fort caractère politique à la question des personnes déplacées – comme c'est souvent le cas. Au niveau local, le ministère qui dirige la réponse au déplacement interne varie selon la province touchée. Par conséquent, la réponse au déplacement interne souffre parfois d'un manque de coordination, alors que plusieurs institutions nationales se disputent les fonds affectés à l'action humanitaire et le rôle d'interlocuteur technique pour le dialogue avec les acteurs internationaux. Cette situation souligne la nécessité restante d'établir un cadre national qui attribue des responsabilités claires de manière à jeter les bases d'une réponse coordonnée et efficace au déplacement interne, conformément aux obligations régionales du pays découlant du Protocole relatif aux personnes déplacées adopté par la CIRGL en 2006 (paragraphe 5 de l'article 3) et de la Convention de Kampala de 2009 (paragraphe 2 de l'article 3) – que la République démocratique du Congo a ratifiée en interne en 2014, bien qu'elle n'ait pas encore déposé son instrument de ratification auprès du Secrétariat de l'Union africaine.

Une situation similaire prévaut en Éthiopie, où la mise en œuvre de réformes politiques n'a pas eu pour effet de fixer les responsabilités du Gouvernement en matière de leadership, qui oscillent notamment entre le Ministère

de la paix et la Commission éthiopienne de gestion des risques de catastrophe. Ce schéma est assez courant dans les pays dont la population est déplacée à la fois dans le contexte de conflits et de catastrophes naturelles. En 2018, la loi ayant créé le Ministère de la paix lui a également confié un mandat national de réponse au déplacement interne. Le ministère a donc lancé diverses activités, dont la rédaction d'un cadre national sur les personnes déplacées, et assuré la liaison avec d'autres ministères.

Toutefois, en 2021, une nouvelle loi a déchargé le Ministère de la paix de cette responsabilité sans pour autant désigner de remplaçant. Dans certaines régions, les branches locales de la Commission nationale de gestion des risques de catastrophe sont intervenues dans la pratique pour enregistrer les personnes déplacées et leur fournir une assistance à la suite d'un conflit (ce qui ne semble pas être le cas dans d'autres régions). Cependant, le fait qu'aucun mandat national n'attribue clairement la responsabilité de ces activités empêche la Commission de répondre systématiquement aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées en situation de conflit, tandis que la collaboration interministérielle sur la question des personnes déplacées continue de poser problème. En août 2024, il était attendu de cette situation qu'elle soit réglée par l'adoption d'une déclaration sur les personnes déplacées visant à transposer la Convention de Kampala dans le droit interne, qui est en cours d'élaboration depuis 2019.

Le Mexique n'a pas non plus désigné de point focal national pour diriger la réponse aux situations de déplacement interne dues à la violence. Cette responsabilité est actuellement assumée par différents organismes nationaux et entités infranationales (dont des commissions de victimes dans certains États), dont les efforts de réponse au déplacement interne sont dispersés et manquent de coordination nationale. Désigner un point focal reste nécessaire²³⁸ malgré les bonnes mesures prises dans ce sens par le Ministère de l'intérieur, qui a notamment créé un groupe technique interministériel au niveau national et lancé des initiatives techniques importantes pour appuyer l'harmonisation des politiques et des pratiques fédérales (en particulier concernant l'élaboration de normes sur le déplacement interne et l'enregistrement des personnes déplacées).

Au regard de tous les cas dans lesquels les responsabilités sont imprécises ou se chevauchent, les acteurs gouvernementaux participant à l'édition 2023 du forum transrégional ont souligné qu'**il incombe aux acteurs internationaux, en particulier aux Nations Unies, d'entretenir des rapports clairs et cohérents avec les gouvernements et d'éviter la projection de rivalités internes sur leur relation avec différents ministères ou organismes.** Les participants ont jugé que le renforcement du rôle des coordonnateurs résidents des Nations Unies en tant que points focaux nationaux pour le déplacement interne devrait améliorer le soutien aux systèmes de coordination dirigés par les pouvoirs publics.

Il convient de noter que certains des pays examinés ont créé des **structures institutionnelles autonomes pour l'application de solutions au déplacement interne.** La République centrafricaine, par exemple, a établi dans sa Stratégie de solutions de 2018 un point focal pour les solutions au déplacement interne (le Comité stratégique pour le retour et la réintégration des personnes déplacées et réfugiées) qui inclut des représentants des autorités publiques, des personnes déplacées et des Nations Unies. Ce comité est toutefois resté inactif au cours des dernières années.²³⁹ Au niveau infranational, la stratégie en matière de solutions adoptée en 2016 pour le Nord-Kivu en République démocratique du Congo prévoyait également que la province serait dotée d'un mécanisme de coordination (le Forum pour des solutions durables aux déplacements de population) placé sous la direction du Gouverneur²⁴⁰, qui n'a toutefois été établi qu'à titre temporaire. À l'inverse, la région Somali en Éthiopie fonctionne depuis 2017 grâce à un groupe de travail sur les solutions durables dirigé par le Gouvernement régional et coprésidé par une agence internationale. Au Nigéria, les États d'Adamawa, de Borno et de Yobe ont aussi récemment créé des structures interinstitutionnelles et multipartites consacrées aux solutions durables, sur les plans politique (avec des comités consultatifs ou de pilotage) et technique.²⁴¹ Dans les États fédéraux tels que le Nigéria et l'Éthiopie, il demeure particulièrement important de parer aux éventuels problèmes de coordination avec le gouvernement central, et d'uniformiser les approches.²⁴²

Rendre l'approche pangouvernementale opérationnelle

Une approche « pangouvernementale » du déplacement interne

« Pour une action publique efficace, il importe tout d'abord de reconnaître que la responsabilité à l'égard des personnes déplacées en tant que citoyens ou résidents d'un pays incombe à l'ensemble des composantes des pouvoirs publics, du sommet de l'État aux autorités locales et municipales, en passant par tous les ministères compétents. Il est essentiel de faire du déplacement une priorité nationale pour apporter des réponses efficaces qui favorisent la pleine restauration des droits des personnes déplacées et le rétablissement de la confiance des personnes déplacées et des communautés d'accueil. »

Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies chargé de la question des déplacements internes, Éclairage sur les déplacements internes : Perspectives pour l'avenir Light on Internal Displacement: A Vision for the Future.

i. Rôle des ministères et des collectivités locales

Comme souligné précédemment, **répondre au déplacement interne est une responsabilité partagée qui nécessite généralement les efforts collectifs** d'une série d'instances et d'organismes gouvernementaux aux niveaux national et infranational. Les gouvernements participant à l'édition 2023 du forum transrégional ont insisté sur le fait que progresser vers la réalisation des objectifs nationaux en matière de déplacement interne nécessite que toutes les parties prenantes compétentes reconnaissent que le déplacement interne est une priorité nationale, ce pour quoi un dialogue doit être entretenu à l'échelle du pays. L'un des plus grands risques pour toutes les réponses au déplacement interne est en effet le désengagement des entités gouvernementales qui n'ont pas fonction de point focal institutionnel.

Dans la plupart des pays examinés, les responsabilités des autres entités ou ministères nationaux sont généralement réparties et coordonnées dans le cadre d'une approche sectorielle. Ainsi, sous la supervision du point focal pour les personnes déplacées, chaque entité ou ministère est responsable de diriger la réponse au déplacement interne dans son propre domaine de compétences (logement, santé, éducation, etc.) – y compris au niveau local par l'intermédiaire de ses branches infranationales – et doit intégrer les questions relatives au déplacement interne dans ses propres cadres et programmes sectoriels afin qu'ils tiennent compte des personnes déplacées.²⁴³²⁴⁴

La politique nationale de la Somalie en matière de déplacement interne propose une formulation utile du rôle des autres ministères en collaboration avec le point focal institutionnel pour les personnes déplacées. En effet, l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 4 établit la recommandation suivante : « Avec le soutien du Ministère de l'intérieur, des affaires fédérales et de la réconciliation, les ministères responsables doivent notamment :

- revoir leurs lois et politiques sectorielles pour garantir qu'elles incluent les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées, et qu'elles répondent à leurs besoins et vulnérabilités particuliers ; lorsque les lois et politiques ne couvrent pas ces populations, elles doivent être adaptées en conséquence ;
- revoir leur planification et leur programmation dans le cadre des lois et politiques sectorielles afin de garantir que les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés puissent avoir accès à ces programmes et en bénéficier au même titre que les autres citoyens somaliens ;
- c) intégrer les besoins spécifiques des réfugiés rapatriés, des personnes déplacées et des autres communautés touchées par le déplacement dans leurs plans, programmes et projets sectoriels. »

Quelques lois et politiques sur les personnes déplacées contiennent des dispositions sur le rôle de ministères désignés. Au cours des dernières années, par exemple, le regain d'intérêt national et international pour les solutions durables au déplacement interne a fait ressortir l'importance du rôle que les ministères de la planification (ou leur équivalent) peuvent jouer – et ont

joué dans des pays comme la Colombie et la Somalie – dans l'intégration plus poussée du déplacement interne et des solutions durables aux priorités nationales en matière de développement. internal displacement and durable solutions more closely to countries' development agenda.

Un rôle particulier pour le Ministère de la planification en Somalie

En Somalie, la Politique nationale de 2019 pour les réfugiés rapatriés et les déplacés internes établit que le Ministère de l'intérieur, des affaires fédérales et de la réconciliation est responsable d'agir, par l'intermédiaire de la Commission nationale pour les réfugiés et les déplacés internes, en tant que point focal principal pour les questions relatives aux personnes déplacées (dont les solutions). La politique prévoit également que le Ministère de la planification, de l'investissement et du développement économique joue un rôle particulier en matière de solutions. En 2020, conformément à la Stratégie nationale de solutions durables adoptée pour la période 2020-2024, le Gouvernement a doté le Ministère de la planification, de l'investissement et du développement économique d'un Secrétariat des solutions durables pour réunir les ministères compétents et diriger la coordination des solutions durables. Au niveau infranational, plusieurs États fédéraux ont également établi des groupes de travail connexes sur les solutions durables.²⁴⁵ Le mandat du Secrétariat national, qui assume diverses responsabilités dont la plupart sont étroitement liées aux efforts de développement, est axé sur cinq solutions stratégiques jugées prioritaires, dont la mise en œuvre fait l'objet de critères de référence et de dispositions pour le suivi.²⁴⁶ Le Secrétariat national a contribué à reporter l'attention sur les programmes fondés sur certaines zones et à inspirer les institutions gouvernementales partenaires à changer d'approche.²⁴⁷ Traduire la stratégie en matière de solutions durables dans la pratique a toutefois posé quelques défis en raison du manque de clarté du mandat confié à différentes entités gouvernementales, du chevauchement partiel des responsabilités ainsi que du manque de ressources publiques et de la concurrence que ce dernier facteur entraîne pour l'accès aux financements internationaux.

De même, la définition du rôle des collectivités locales varie d'un instrument à l'autre. Certains instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées établissent que les autorités territoriales infranationales sont spécifiquement responsables, en tant que premiers intervenants sur le terrain, d'assurer la mise en œuvre des phases de prévention, d'assistance, de protection et d'application de solutions.²⁴⁸ D'autres décrivent le rôle des collectivités locales en des termes plus généraux,²⁴⁹ ce qui n'a pas empêché les autorités infranationales de nombreuses localités touchées par le déplacement d'instaurer leurs propres politiques de réponse au déplacement interne et structures institutionnelles en application du cadre national.²⁵⁰ Si le déplacement est souvent considéré comme un phénomène imprévisible ou temporaire, établir des processus de planification stratégique réguliers est dans l'intérêt des collectivités locales.²⁵¹ Nombre d'entre elles ont ainsi intégré leur réponse au déplacement interne dans leurs plans de développement (par exemple, les plans de réponse provinciaux des gouvernorats d'Anbar, de Diyala, de Kirkuk et de Salah al-Din en Iraq), élaboré des stratégies de solutions durables au niveau local

Exemples de pays

Au Mexique, par exemple, le déplacement interne a progressivement fait l'objet d'une réponse fragmentaire au cours de la dernière décennie, bien qu'il n'existe toujours pas de cadre national relatif aux personnes déplacées. C'est en fait au niveau infranational que les autorités répondent réellement au déplacement dans la pratique. En effet, un nombre croissant d'États mexicains mettent en œuvre leurs propres lois sur les personnes déplacées (que les États de Chiapas, de Guerrero, de Sinaloa et de Zacatecas ont déjà adoptées) ou des structures institutionnelles pour répondre au déplacement interne (ce qui est notamment le cas des États du Chihuahua, d'Oaxaca, de Michoacán et de la ville de Mexico).²⁵² Malgré ces avancées, l'absence d'une loi nationale a des conséquences sur la cohérence de la réponse et sur la coordination, en particulier avec les entités nationales. Cette absence soulève également des questions relatives au concept administratif mexicain de « *competencia concurrente* », selon lequel il serait nécessaire de définir les entités chargées de la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne à différents niveaux ainsi que leurs compétences en la matière.

(ce qui est notamment le cas de la région Somali en Éthiopie, de la province du Nord-Kivu en République démocratique du Congo et des États d'Adamawa, de Borno et de Yobe au Nigéria) ou pris l'initiative d'adopter de nouvelles lois et politiques ou de modifier le cadre juridique et politique existant pour permettre aux personnes déplacées de jouir de leurs droits, y compris dans les pays qui ne disposent pas de cadres nationaux de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées.

L'exemple du Mexique porte à croire que la réponse au déplacement interne est généralement lacunaire et mal coordonnée lorsqu'il n'existe pas de cadre national relatif aux personnes déplacées, bien que ce type d'instrument ne permette pas nécessairement d'améliorer la cohérence des interventions s'il n'est pas efficacement mis en œuvre.

ii. Coordination interinstitutionnelle

La plupart des pays dotés d'une loi ou d'une politique portant spécifiquement sur les personnes déplacées ont également établi une sorte de plateforme nationale pour coordonner la réponse horizontale des différents ministères et des autres entités exécutives du gouvernement national (qui comprennent souvent une institution nationale des droits humains). Il s'agit généralement d'un comité de coordination interministériel qui ne relève pas de la compétence d'un ministère en particulier.²⁵³ Si la plupart de ces pays ont créé une plateforme spécifiquement consacrée à la réponse au déplacement interne, d'autres ont chargé une plateforme interministérielle de haut niveau existante de coordonner la réponse au déplacement interne. En règle générale, l'une des principales responsabilités du point focal pour les personnes déplacées est de présider la plateforme de coordination au niveau le plus élevé (qui est souvent ministériel). Dans de rares cas, la plateforme est officiellement présidée par le chef d'État, ce qui n'empêche pas que le point focal pour les personnes déplacées conserve généralement un rôle directif central, notamment en tant que secrétaire technique²⁵⁴.

L'intégration formelle des entités territoriales infranationales dans les structures de coordination nationales est moins évidente. Ces entités ne sont représentées que dans les plateformes de coordination horizontale de quelques pays. Il est plus courant que le point focal pour les personnes déplacées soit chargé de collaborer avec les entités infranationales pour mettre en œuvre le cadre national relatif aux personnes déplacées dans leur territoire, ce qui semble mieux

Renforcer la coordination pour élargir la réponse au déplacement interne en Ukraine

En 2023, en réponse aux importants défis posés par l'invasion à grande échelle subie depuis 2022, le Gouvernement de l'Ukraine a renforcé la coordination des interventions complexes de réponse élargie aux déplacements internes massifs en établissant un nouveau Conseil de coordination des déplacés internes. Ce Conseil est placé sous l'autorité du Cabinet des ministres, qui assurait au préalable la coordination horizontale dans le pays. Il compte de nombreux représentants de haut niveau provenant notamment de ministères, d'administrations régionales, d'organisations internationales et de la société civile. En 2023, le Conseil se réunissant chaque semaine et était présidé par le Vice-premier ministre ukrainien. Le Conseil de coordination des déplacés internes vise à améliorer la coordination des autorités exécutives chargées des personnes déplacées, dont il supervise les activités afin de garantir le respect des droits et des libertés des personnes déplacées. Ses fonctions sont également d'analyser les difficultés qui se posent et de trouver des moyens d'y répondre ainsi que de contribuer à élaborer des projets d'instruments sur les personnes déplacées qui seront soumis au Cabinet des ministres. Enfin, il est spécifiquement responsable de veiller à ce que la Stratégie de l'État en matière de déplacement interne de 2023 soit mise en œuvre dans la pratique ainsi que de travailler à améliorer la réponse aux besoins des personnes déplacées et leur inclusion.

fonctionner lorsque le point focal dispose de branches locales dans les zones touchées.²⁵⁵²⁵⁶ Le Comité d'État pour les affaires relatives aux réfugiés et aux déplacés internes en Azerbaïdjan, qui sert de point focal national pour les personnes déplacées, est un bon exemple de cette pratique. Il s'agit d'un système unifié composé d'un bureau central, d'antennes régionales et d'autres entités. Tout en accomplissant les tâches et les fonctions prévues dans son règlement, le Comité mène des activités conjointes avec les autorités exécutives centrales et locales de la République d'Azerbaïdjan, les autoadministrations locales ainsi que d'autres entités juridiques et des associations publiques²⁵⁷.

Il est également possible que les instruments nationaux portant spécifiquement sur les personnes déplacées exigent des autorités des territoires infranationaux touchés par le déplacement qu'elles établissent des

plateformes locales de coordination horizontale de la réponse au déplacement interne qui suivent le modèle de la plateforme nationale. Les structures institutionnelles infranationales peuvent servir de plateformes utiles à la mise en œuvre d'une réponse coordonnée au déplacement interne dans les territoires infranationaux concernés, en particulier lorsqu'elles sont adaptées aux conséquences qui s'y produisent.²⁵⁸ S'il arrive que la coordination avec les entités nationales (et d'autres entités infranationales dans les localités de déplacement ou de retour) manque de régularité, cet état de fait semble résulter de manquements de la part des autorités nationales plutôt que des institutions infranationales. Dans l'ensemble des pays examinés, la coordination entre les entités centrales ou nationales et infranationales de différents niveaux en matière de réponse aux situations de déplacement interne dues à des conflits paraît peu structurée.

Coordination entre les entités nationales et locales en matière de réponse au déplacement interne en Colombie

La réponse officielle de l'État colombien aux situations de déplacement interne dues au conflit armé illustre les défis et les possibilités de coordination entre les entités locales, régionales et nationales. Dans sa décision T-025 de 2004, la Cour constitutionnelle colombienne a jugé que les droits des personnes déplacées n'étaient pas respectés, en partie à cause des problèmes de coordination intragouvernementale. Les rôles et responsabilités des entités locales, régionales et nationales dans la mise en œuvre de la réponse manquent toujours de clarté. Les entités de différents niveaux en ont en effet vivement débattu pendant les années qui ont suivi la décision. Alors que les entités nationales imputaient la fourniture d'une assistance humanitaire aux collectivités locales, les municipalités faisaient valoir qu'elles ne disposaient pas des ressources nécessaires pour assumer cette responsabilité²⁵⁹.

Pour sortir de cette impasse, la loi de 2011 sur les victimes a établi un système de « coresponsabilité » qui réaffirme la responsabilité des municipalités de fournir une aide humanitaire d'urgence aux déplacés et aux autres victimes du conflit armé. Ce système découle d'un principe selon lequel l'ensemble du Gouvernement est responsable de protéger les droits humains.²⁶⁰ Cependant, compte tenu des différences entre les capacités des municipalités (et des situations d'urgence que certaines d'entre elles traversent régulièrement), une stratégie de coresponsabilité adoptée en 2015 définit également la manière dont les municipalités peuvent demander de l'aide aux entités gouvernementales de plus haut niveau. Les trois principaux mécanismes prévus par le Gouvernement national à cette fin sont :

- l'élaboration d'un processus qui permette aux municipalités de formuler des plans d'action normalisés dans lesquels les besoins et les coûts d'assistance aux victimes, et par conséquent les déficits de financement, seraient chiffrés ;
- l'offre de possibilités de financement conjoint aux municipalités qui ont le plus besoin d'aide ;
- la création d'un bureau spécialisé au sein de l'Unité des victimes, l'organisme national responsable de la coordination globale de la réponse, afin de proposer des formations et des conseils techniques aux municipalités pour les aider à élaborer leurs plans d'action.

Ce système établit un compromis qui respecte l'autonomie infranationale, les municipalités pouvant adapter leurs plans d'action aux caractéristiques locales. Les comités locaux pour la justice transitionnelle, qui rassemblent des organisations de la société civile, des groupes de défense des victimes, des prestataires de services et des acteurs municipaux, ont le pouvoir d'approuver les plans locaux et de surveiller leur mise en œuvre.²⁶¹

La rédaction de plans d'action par les municipalités étant un exercice annuel, ces documents alimentent également les systèmes de rapports nationaux, ce qui permet d'évaluer la progression globale de la réponse. Cependant, l'articulation entre les plans d'action et les plans de développement locaux pose encore problème. Il s'est avéré difficile pour les municipalités de rassembler suffisamment de fonds pour passer de l'aide humanitaire aux populations nouvellement déplacées à des interventions axées sur le développement, dont l'aide au logement, les activités génératrices de revenus et les programmes de soutien à la cohésion sociale, qui aideraient les personnes déplacées depuis des années à surmonter les vulnérabilités causées par le déplacement.²⁶² En juillet 2024, dans le contexte du regain d'intérêt pour les solutions encouragé par le Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes, sept centres urbains faisaient l'objet d'un projet pilote de planification municipale et le Conseil national de la politique économique et sociale rédigeait un nouveau document pour assurer l'intégration du financement des solutions aux plans de développement local. To overcome this impasse, the 2011 Victim's Law established a 'System of Co-responsibility' reaffirming the responsibility of municipalities to provide emergency humanitarian assistance to displaced populations and other victims of the armed conflict.



La Colombie. Enfants afro-colombiens lors d'une journée d'entraînement de boxe dans le quartier de La Sierra, à Medellín. Beaucoup d'entre eux et leurs familles sont personnes déplacées dans leur propre pays (21 décembre 2023). © HCR/Luisa De la Espriella.

iii. Financer la mise en œuvre

Les lois et les politiques relatives aux personnes déplacées de plusieurs des pays examinés prévoient spécifiquement le financement des activités nécessaires à leur mise en œuvre. En règle générale, il est question de créer un ou plusieurs fonds nationaux consacrés à la mise en œuvre du cadre. Ces fonds sont majoritairement placés sous le contrôle du point focal institutionnel pour les personnes déplacées, bien qu'ils puissent également servir à financer d'autres entités nationales.²⁶³²⁶⁴ Il est généralement envisagé d'approvisionner ces « fonds pour le déplacement interne » en combinant des ressources des gouvernements centraux, des prêts et des dons d'entités internationales ainsi que des contributions d'entités territoriales locales dans certains cas. En Ukraine, la loi sur les personnes déplacées entérine expressément que l'État étranger responsable d'une agression militaire sur le territoire national est juridiquement tenu de compenser les coûts directs du déplacement interne entraîné par ladite agression, en plus des coûts engagés par l'Ukraine pour accueillir et réinstaller les personnes touchées. De même, la loi colombienne dispose que les ressources des groupes armés non étatiques démobilisés doivent servir à approvisionner le fonds de réparation pour les victimes.²⁶⁵²⁶⁶

Conformément à l'approche pangouvernementale, certaines lois et politiques relatives aux personnes déplacées indiquent également que l'existence de fonds spécifiques ne dispense pas les institutions nationales et infranationales participant aux interventions de réponse au déplacement interne d'affecter les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'actions de soutien aux personnes déplacées dans leur domaine de compétences, par l'intermédiaire des allocations et des crédits budgétaires appropriés. La majorité des pays qui ne créent pas de fonds spécifiques adoptent cette même approche, qui facilite la mobilisation de ressources pour le développement permettant de prévenir et de gérer le déplacement interne.²⁶⁷²⁶⁸

Souvent, les gouvernements nationaux définissent les coûts des stratégies d'intervention d'urgence et de réponse au déplacement interne limitées dans le temps par secteur. Il est alors attendu que le pouvoir central ainsi que les donateurs et les partenaires internationaux fournissent les fonds nécessaires. De même, le Conseiller spécial des Nations Unies pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes a encouragé l'adoption de plans d'action

chiffrés en matière de solutions durables, dont les plans adoptés par les États nigériens d'Adamawa, de Borno et de Yobe en mai 2024 sont de bons exemples. Le Conseiller spécial a également souligné à plusieurs reprises **que le financement du développement, qui est souvent nécessaire pour faire face à des situations de déplacement (particulièrement lorsqu'il est prolongé), ne peut être mobilisé qu'en accord avec les priorités gouvernementales.** Dans ce cas, il peut être essentiel d'adopter des cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées et intégrer le déplacement aux plans de développement pour signaler la volonté des pouvoirs publics de donner la priorité au déplacement interne. Au Nigéria, par exemple, la Banque mondiale impose notamment aux États fédéraux de transposer la politique nationale sur les personnes déplacées dans leur droit interne pour recevoir un financement spécifique. En juillet 2024, l'État de Yobe a été le premier à adopter une politique fédérale sur les personnes déplacées conforme à la politique nationale, en complément de son plan d'action fédéral pour des solutions durables.

Dans la pratique, le **financement national de la réponse au déplacement interne tend à manquer de transparence.** Il est généralement difficile de déterminer le montant et l'origine des coûts de la réponse au déplacement interne ainsi que la part des dépenses publiques et la mesure dans laquelle d'autres sources de financement sont utilisées en complément. Néanmoins, il apparaît globalement que les pays à revenu intermédiaire dotés de meilleures capacités financières et institutionnelles nationales (à l'instar de l'Azerbaïdjan, de la Colombie, de la Géorgie, de l'Ukraine et du Mexique) intègrent souvent le financement de la réponse au déplacement interne dans un processus budgétaire national quelconque, de sorte que l'État semble être le premier à financer les principaux aspects de la réponse au fil du temps, le financement et l'assistance internationaux jouant un rôle largement complémentaire. Au moins en principe, les pouvoirs publics de ces pays devraient disposer de ressources financières propres plus importantes pour investir dans les institutions et les mesures prévues par les instruments nationaux sur les personnes déplacées pour répondre au déplacement interne.²⁶⁹ Parallèlement, il est également possible que les économies nationales de ces pays fournissent de meilleurs moyens de subsistance et possibilités de réintégration économique aux personnes déplacées. À l'inverse, la budgétisation nationale des pays à revenu faible (comme l'Afghanistan, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique

du Congo, la Somalie et le Yémen) semble généralement plus incohérente, les organismes internationaux et les donateurs privés semblant financer jusqu'aux principaux aspects institutionnels de la réponse nationale au déplacement interne. Dans certains de ces pays, l'allocation de ressources aux différents aspects de la réponse au déplacement interne semble varier d'une année à l'autre, ce qui s'explique partiellement par la prévalence du financement international.

Bien entendu, les conflits drainent encore davantage les ressources publiques de ces pays. En outre, la nature des conflits et les déplacements qu'ils entraînent ont des répercussions importantes sur leur capacité à répondre au déplacement interne. D'une part, les conflits gelés ou de courte durée qui ne touchent que quelques régions du pays produisent un petit nombre de vagues de déplacement (comme en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Ukraine avant 2022). Les effets destructeurs de ces conflits sont relativement limités et le nombre de personnes déplacées est à la fois fixe et connu. D'autre part, les conflits ouverts et de forte intensité qui se prolongent poussent continuellement un grand nombre de personnes à se déplacer, année après année, parfois sur la quasi-totalité du territoire (ce qui est notamment le cas en Afghanistan, au Niger, au Nigéria, en République centrafricaine, en Somalie et au Yémen). Dans ces contextes de ressources épuisées, la population déplacée est vaste et changeante. La mesure dans laquelle ces différents types de conflits sapent les ressources de l'État varie. Cependant, l'ampleur et la nature des crises de déplacement qu'ils entraînent – auxquelles le fait de répondre surcharge les capacités financières de l'État et d'autres acteurs – varient également. Par exemple, l'ampleur et la nature de la crise de déplacement interne en Azerbaïdjan engendrent des besoins de financement complètement différents de ceux attendus dans le cadre de la prise en charge des personnes déplacées en Somalie. En Ukraine, les déplacements massifs qui ont soudainement suivi l'invasion russe en 2022 ont d'abord risqué de submerger le système national relativement robuste de réponse au déplacement interne, notamment parce que les fonctionnaires (et le personnel des organismes humanitaires) ont été déplacés ou enrôlés pour combattre.²⁷⁰ Même dans un pays à revenu intermédiaire comme la Colombie, où la Cour constitutionnelle suit la réponse du Gouvernement au déplacement interne depuis 20 ans, l'ampleur et la nature permanente des déplacements ainsi que le manque de ressources nationales ont ralenti la mise en œuvre des interventions dans certains domaines (dont le logement, la génération

de revenus et les réparations administratives).²⁷¹ Ainsi, la capacité financière à mettre en œuvre les instruments nationaux sur les personnes déplacées dépend non seulement du niveau de richesse relatif des pays, mais aussi du type de conflit (et de la mesure dans laquelle il sape les ressources nationales) ainsi que du déplacement qui en résulte (et de l'ampleur de la crise que la réponse au déplacement interne doit servir à résoudre). La rapidité avec laquelle les caractéristiques du déplacement évoluent au sein d'un pays touché par un conflit met également en cause les capacités de l'État. En cas d'évolution rapide, il est en effet probable que l'État doive avoir la capacité d'élaborer une réponse flexible et d'utiliser différents outils.

Ce mécanisme souligne également le rôle essentiel des autorités centrales dans l'orientation de la politique de réponse et l'affectation locale des ressources.

Les déplacements de population à grande échelle, en particulier, faussent la planification des dépenses publiques et entraînent d'importants déséquilibres dans des secteurs comme l'éducation et la santé, dont les services sont conçus pour une population sédentaire. Les autorités centrales de l'État doivent s'adapter pour que les ressources suivent le mouvement des habitants, car il est possible que l'absence de population fasse disparaître la demande de services publics dans certaines zones ou que les services offerts dans les zones d'accueil s'effondrent en raison d'une demande excessive. Les autorités centrales doivent corriger ces distorsions tout en établissant des critères pour que la réponse des entités territoriales reste prévisible et relativement homogène. Bien que cette nécessité pose encore un défi de poids dans nombre des pays examinés, le fait que les gouvernements intensifient leurs efforts d'intégration du déplacement aux statistiques officielles et à la planification du développement local pourrait être déterminant.²⁷²

Sans aucun doute, présenter l'existence de cadres complets sur la réponse au déplacement interne comme un élément fondamental de la réponse structurelle aux besoins des personnes déplacées dans les pays touchés par un conflit ou une violence généralisée impose de reconnaître qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les ressources nécessaires à la mise en œuvre immédiate, simultanée et complète de toutes les dispositions adoptées soient disponibles. Certaines lois, dont la loi colombienne et celle qu'elle a probablement inspirée

au Honduras, établissent clairement que l'**obligation de « viabilité » financière** fait partie des principes généraux qui régissent leur mise en œuvre. Cette obligation est notamment satisfaite en appliquant d'autres principes fondamentaux, dont la progressivité (qui suppose de viser le plein exercice des droits tout en garantissant certains droits minimaux)²⁷³ et la nécessité d'établir des priorités, dont il est traité dans le premier chapitre.

Mise en œuvre progressive au Honduras

À titre d'exemple de mise en œuvre progressive, le Honduras prévoit d'établir le budget d'application de sa nouvelle loi sur les personnes déplacées en plusieurs étapes selon les besoins institutionnels jugés prioritaires, de sorte que les capacités institutionnelles requises aux niveaux national et infranational du Gouvernement pourront être peu à peu renforcées au fil du temps. C'est également en raison du manque de ressources financières que la loi de 2023 sur les personnes déplacées impose au Gouvernement d'assurer sa mise en œuvre avec pragmatisme, en allouant d'abord le peu de ressources disponibles aux territoires qui enregistrent le plus de déplacements ou d'arrivées, en donnant la priorité aux zones dans lesquelles les besoins sont les plus importants et en hiérarchisant les actions nécessaires sur la base de critères objectifs²⁷⁴.



Le Honduras. Atelier d'art communautaire (19 mai 2023).
© HCR/Santiago Escobar-Jaramillo.

Enfin, l'expérience des **pays examinés qui ont connu plusieurs vagues de déplacement** (dont l'Éthiopie, l'Iraq, la Somalie, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Yémen) illustre également les conséquences de la difficulté d'établir des priorités, même lorsque toutes les personnes déplacées relèvent en principe de la définition incluse dans les instruments existants en matière de déplacement interne. Il s'ensuit que les personnes ayant hérité du statut de personnes

déplacées **courent souvent le risque d'être négligées à mesure que de nouvelles crises se déclarent et concentrent l'attention, les capacités et le financement humanitaires au détriment de la réponse au déplacement interne**. En Iraq, par exemple, ce problème touche les descendants de la population déplacée par des épisodes de conflit et de violence qui ont hérité du statut de personnes déplacées avant la crise de Daech en 2014. Parallèlement, le fait que la plupart des personnes déplacées enregistrées après 2014 soient retournées dans leur localité d'origine n'empêche pas que certaines d'entre elles restent des cas complexes pour lesquels il est plus difficile de trouver des solutions. L'objectif principal des entités internationales, entre autres acteurs, est désormais de résoudre la situation de ces personnes déplacées et de répondre aux autres besoins de protection qui n'avaient pu être traités en priorité au début de la réponse en raison de l'ampleur de la crise et de la nécessité de fournir une assistance humanitaire immédiate. À mesure que les priorités évoluent au fil du temps, les entités internationales peuvent jouer un rôle particulièrement important en se concentrant sur les cas « difficiles » que l'État n'a pas la volonté ou la capacité de résoudre.

iv. Capacités institutionnelles et techniques

La question des capacités ne concerne pas seulement les ressources des institutions publiques participant à la réponse au déplacement interne. Comme indiqué précédemment, la puissance et le ciblage des institutions elles-mêmes constituent également un facteur important. **L'expertise technique en matière de gestion du déplacement interne, au sens large, est un aspect important de la capacité à mettre en œuvre la réponse au déplacement interne. Il s'agit clairement d'une condition préalable à la mise en place de points focaux institutionnels spécialisés.** Le personnel de ces points focaux doit être formé aux questions relatives aux personnes déplacées, en particulier aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et à la manière de les appliquer dans la pratique.

Cependant, les autres institutions qui jouent un rôle dans la réponse au déplacement interne doivent également disposer d'un certain niveau de capacités pour intégrer les considérations relatives au déplacement à leur politique et à leurs modalités de fonctionnement internes en tant que spécialistes sectoriels. Il est notamment possible d'attribuer une fonction de coordonnateur à une personne ou à un petit groupe au sein de chaque

institution, selon la portée du rôle que celle-ci remplit. En Colombie, par exemple, la plupart des ministères nationaux disposent d'une ou plusieurs personnes spécialisées dans la coordination des questions de déplacement interne, à l'instar de la plupart des grandes entités territoriales. D'autres disposent d'une unité spécialisée dans les déplacements internes, notamment au sein des institutions nationales des droits humains. En règle générale, il est également attendu des personnes nommées par différents ministères pour intégrer des structures de coordination interinstitutionnelle (comme la Commission interinstitutionnelle pour la protection des déplacés de force par la violence au Honduras) qu'elles possèdent ou développent des compétences techniques spécialisées en matière de déplacement interne.²⁷⁵ **Les gouvernements et les partenaires internationaux ont un rôle de formation à jouer lorsque les capacités techniques des institutions nationales ou infranationales doivent être renforcées**²⁷⁶.

Apprentissage entre États

À titre d'exemple d'apprentissage entre pays, le Gouvernement hondurien s'est considérablement inspiré de l'expérience colombienne pour concevoir un registre et une procédure de protection des biens abandonnés, ce qui lui a permis de commencer à résoudre un problème essentiel lié au déplacement interne avant même qu'un instrument de base sur les personnes déplacées ne soit élaboré. De même, pour élaborer sa réponse au déplacement interne, l'Ukraine a tiré des enseignements de l'expérience de la Géorgie et d'autres pays de la région en matière de gestion de situations de conflit et de déplacement interne présentant certaines caractéristiques essentiellement similaires.²⁷⁷

Cet apprentissage entre États est également organisé dans le cadre de plusieurs initiatives et forums régionaux ou mondiaux, dont le groupe de travail sur le déplacement interne du MIRPS²⁷⁸ et le forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne. Ce forum a consisté en une semaine d'échanges entre responsables gouvernementaux de plusieurs régions du monde, conjointement organisée en 2023 par le HCR, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays et l'Institut international de droit humanitaire de San Remo avec le soutien de haut niveau des membres de l'IPEG.

Le mode de fonctionnement de ces structures gouvernementales influence également la mise en œuvre des instruments nationaux sur les personnes déplacées, même dans les pays dotés d'institutions relativement solides. Par exemple, dans certains pays, les postes au sein des institutions gouvernementales nationales ou infranationales sont attribués à des personnes proches des dirigeants politiques au pouvoir. Le personnel en place est donc purgé chaque fois que l'administration politique correspondante change, ce qui entraîne un risque de perte de capacités institutionnelles, d'expertise technique et de continuité en matière de réponse au déplacement interne. Dans d'autres pays, des factions politiques opposées finissent par prendre le contrôle de différents ministères du gouvernement national. La rivalité interministérielle qui s'ensuit risque de compromettre la capacité globale de l'État à apporter une réponse cohérente au déplacement interne parmi d'autres questions.

Il arrive également que la grande fragilité des institutions d'un pays pose elle-même des difficultés qui dépassent le simple manque de capacité institutionnelle à fournir des services à la population locale, y compris aux personnes déplacées. Si certains gouvernements font preuve d'une volonté considérable de s'attaquer à la question des personnes déplacées, leurs institutions restent fragiles et le manque de capacités et de ressources se fait ressentir dans tous les secteurs. Il existe également de réelles différences entre les capacités institutionnelles générales des régions ou des municipalités d'un pays, ce qui peut largement peser sur la réponse locale au déplacement interne. Certains cadres sur les personnes déplacées imposent à toutes les autorités territoriales infranationales qui préparent une réponse au déplacement interne d'établir un ensemble complexe de structures et de procédures, notamment pour gérer divers aspects prioritaires de leur intervention. Si cette approche peut globalement fonctionner dans les capitales régionales et les grands centres urbains des régions les mieux dotées en ressources d'un pays, prendre les mesures nécessaires peut tout simplement être impossible pour les régions de plus petite taille qui ne disposent que des ressources les plus limitées et de structures institutionnelles faibles pour répondre à d'importants besoins concurrents. Ce constat démontre l'importance d'utiliser des approches souples, conçues dans le cadre de processus consultatifs qui permettent aux collectivités locales de participer à la prise de décisions dès le départ.



La Somalie. Le HCR distribue des articles non alimentaires aux personnes déplacées dans leur propre pays touchées par la sécheresse à Baidoa (4 avril 2022). © African Volunteers for Relief and Development.

Les entités internationales sont les premières à combler les lacunes en matière de capacités des États. Les efforts que ces entités consacrent aux questions relatives aux personnes déplacées sont d'une telle ampleur par rapport à ceux des pays qu'elles figurent effectivement parmi les principaux fers de lance de la réponse au déplacement interne. L'objet du présent rapport n'est pas d'analyser les pratiques des entités internationales plus en détail. Il est toutefois difficile, **dans certains pays, de dissocier l'efficacité de la réponse de l'État au déplacement interne des questions relatives à la manière dont la communauté internationale collabore avec les institutions publiques et les soutient.** La coordination avec les organisations internationales est abordée dans de nombreux instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Cependant, seuls quelques pays accordent une place aux entités internationales au sein de leur plateforme de coordination nationale pour la réponse au déplacement interne. Tel est principalement le cas lorsque cette plateforme comporte à la fois des institutions de l'État et de la société civile, ou lorsqu'une plateforme nationale distincte est établie pour faire participer la société civile en parallèle de la principale plateforme interministérielle.²⁷⁹ Certains instruments sur

les personnes déplacées chargent les organes de l'État de se concerter avec les entités internationales dans le cadre de la réponse au déplacement interne, auquel cas nombre d'entre eux rappellent que cette coopération est soumise à des principes généraux consistant notamment à garantir l'accès, à ne pas détourner l'aide ainsi qu'à respecter le personnel et les responsabilités des agences internationales.²⁸⁰²⁸¹ Il est évident que ces instruments envisagent principalement que l'État coopère avec des entités internationales à caractère humanitaire, bien que la possibilité de collaborer avec des acteurs internationaux du développement soit aussi parfois reconnue.²⁸² Au Nigéria, par exemple, les responsables sectoriels des ministères sont tous associés à un coresponsable international doté des compétences attendues.²⁸³ Cependant, la plupart des pays passent principalement par des structures de coordination établies par les entités internationales (comme des groupes sectoriels humanitaires) pour coopérer avec elles.²⁸⁴ Le fait que des organes étatiques participent à certaines de ces structures n'empêche pas qu'elles soient en définitive dirigées par les entités internationales, dont elles tendent à représenter les priorités.

Une démarche axée sur l'ensemble de la société : société civile, secteur privé et personnes déplacées

Les gouvernements participant au *forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne* ont tous reconnu l'importance d'adopter une démarche axée sur l'ensemble de la société, qu'ils n'ont pas jugé nécessaire de définir précisément tout en convenant qu'elle consiste principalement à mobiliser différentes parties prenantes, à construire des relations de confiance et à renforcer la légitimité pour rétablir la cohésion sociale et le contrat entre les individus et l'État, en promouvant les droits des personnes déplacées. Les pays ont procédé de manières tout aussi variées que le succès et les difficultés qu'ils ont ainsi rencontrés pour garantir la véritable mobilisation et participation de différentes parties prenantes²⁸⁵.

Le rôle que la société civile nationale joue dans la réponse au déplacement interne est reconnu dans les instruments de base sur les personnes déplacées de plusieurs pays. Néanmoins, il n'est pas toujours prévu que la société civile occupe un rôle officiel dans les structures institutionnelles établies pour répondre au déplacement interne. À la place, certains pays comme la Somalie exhortent les organisations de la société civile à « coordonner leurs activités en faveur des [personnes déplacées] et à promouvoir, dans le cadre de leurs programmes et activités, les principes énoncés dans la présente politique ». Par comparaison, d'autres pays accordent officiellement un rôle participatif aux organisations de la société civile au sein de leur plateforme nationale de coordination horizontale ou d'une plateforme nationale parallèle pour la société civile.²⁸⁶²⁸⁷²⁸⁸

De plus en plus d'États et d'entités internationales reconnaissent que le potentiel du secteur privé en matière de réponse au déplacement interne reste inexploité²⁸⁹, bien que les cadres portant spécifiquement sur les personnes déplacées des pays examinés n'en fassent pas explicitement mention. Les participants au forum transrégional ont souligné la possibilité de mobiliser les acteurs privés non seulement en tant que donateurs, mais aussi par l'intermédiaire de partenariats public-privé et d'incitations à contribuer aux efforts relatifs au déplacement et au retour (notamment sous la forme de déductions fiscales).

Enfin, de nombreux pays affirment qu'il conviendrait de consulter et de faire participer les personnes déplacées de manière qu'elles jouent un rôle actif dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des interventions en faveur des personnes déplacées. Tous ces pays ne créent pas de structures formelles pour la participation des personnes déplacées. C'est notamment au moyen des mécanismes suivants que les pays examinés ont fait progresser la participation et l'inclusion véritables des personnes déplacées :

- Institutionnalisation de systèmes pour la participation des personnes déplacées à chaque étape du cycle de politique publique en matière de déplacement interne (élaboration, discussion, approbation et mise en œuvre), notamment par la création : 1) de « tables de participation » allant du niveau local au niveau national en Colombie, constituées sur la base de critères garantissant également l'inclusion et la représentation des personnes handicapées, des personnes âgées et des membres de la communauté LGBT parmi d'autres groupes²⁹⁰ ; 2) de conseils locaux de personnes déplacées en Ukraine, qui permettent aux personnes déplacées de jouer un véritable rôle dans l'autoadministration ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales²⁹¹ ;
- Mise en place d'un réseau de volontaires pour les personnes déplacées de différentes régions du pays devant faciliter la participation des déplacés internes aux affaires publiques. Ce type de réseau permet aux personnes déplacées de prendre une part active à l'élaboration et à l'application des politiques, ce qui renforce les stratégies centrées sur la communauté (le réseau soutenu par le HCR en Géorgie en est un exemple).

Volonté politique

L'édition 2022 du *Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne* aide à mieux comprendre les facteurs qui poussent initialement les gouvernements à établir des instruments nationaux en matière de déplacement interne. Dans la plupart des cas, les gouvernements expliquent l'adoption de tels instruments par la nécessité de répondre aux conséquences humanitaires du déplacement interne et aux besoins des personnes déplacées. Il ne fait aucun doute que cette nécessité motive tout aussi fortement les gouvernements à assurer la mise en œuvre des instruments qu'ils adoptent dans la pratique. Dans la plupart des contextes de déplacement interne (en particulier s'il est de grande ampleur), il reste cependant nécessaire que des organes étatiques agissent formellement d'une manière ou d'une autre pour faire appliquer les normes établies par les instruments nationaux sur les personnes déplacées, qu'il s'agisse d'imposer des garanties négatives à des tiers (dont la prévention du déplacement) ou des obligations positives à l'État (dont l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays). Les normes établies en matière de déplacement interne coexistent donc avec d'autres priorités d'action publique, ce qui risque d'entraîner une affectation concurrente des ressources – qui peut être particulièrement problématique en contexte de conflit, lorsque les ressources sont plus rares et que la sécurité revêt une importance accrue pour l'État. La volonté et la capacité de mettre en œuvre les instruments nationaux sur les personnes déplacées dans la pratique dépendent donc souvent de la mesure dans laquelle les organes étatiques jugent prioritaire de financer cette mise en œuvre et d'encourager la prise de mesures à cette fin. Les sections suivantes contiennent une analyse plus détaillée des sujets suivants :

- Volonté et raisons politiques
- Variabilité de la volonté politique
- Pluralité de la volonté politique
- Influence de la volonté politique sur la mise en œuvre de la réponse
- Interaction entre la volonté politique et les capacités
- Rôle joué par d'autres acteurs dans la détermination de la volonté et de la capacité

i. Volonté et raisons politiques

La volonté d'adopter et de mettre en œuvre des cadres nationaux sur les personnes déplacées est très forte, par exemple, dans les pays où la question du déplacement interne trouve un écho auprès du gouvernement pour des raisons à la fois humanitaires et politiques. Cette tendance est particulièrement apparente en Azerbaïdjan, où le conflit territorial avec l'Arménie a donné une puissante raison politique au Gouvernement de reconnaître les déplacements internes dus au conflit et d'y répondre afin de maintenir ses revendications sur le Karabakh. Une dynamique similaire est à l'œuvre en Géorgie, où les changements de gouvernement n'empêchent pas que la question des personnes déplacées demeure l'une des premières priorités politiques. Dans le cadre du conflit en Ukraine également, reconnaître la situation des personnes déplacées et y répondre reste important pour le Gouvernement central au fil du temps, car il s'agit d'un moyen essentiel pour l'État de continuer à revendiquer les territoires occupés par la Russie. La question n'est pas de minimiser le rôle des préoccupations humanitaires de l'un ou l'autre de ces gouvernements vis-à-vis de la situation des personnes déplacées. Il s'agit plutôt de souligner que la volonté du pouvoir central de répondre au déplacement interne dans ces pays dépend de perspectives politiques à long terme que l'État juge essentielles.

Dans les autres pays examinés où la mise en œuvre des cadres nationaux en matière de déplacement interne n'est pas aussi systématique, il est souvent moins facile d'établir que la question des personnes déplacées revêt une telle sorte d'importance politique nationale. Il semblerait en effet que plusieurs de ces pays aient adopté des instruments nationaux en matière de déplacement interne principalement pour montrer leur bonne volonté à leurs partenaires internationaux. Certains semblent avoir été motivés par la nécessité politique de s'assurer que les organismes internationaux continueraient à investir dans les institutions gouvernementales participant à la réponse au déplacement interne. Les limites de cette source de motivation apparaissent clairement lorsque l'aide internationale est réduite.

Néanmoins, élaborer une loi ou une politique est en soi un acte de souveraineté qui peut aider les gouvernements à comprendre que la responsabilité de répondre au déplacement interne est avant tout la leur, et non celle de la communauté internationale. Au

Niger, par exemple, la nouvelle loi sur les personnes déplacées aurait inspiré certaines autorités à considérer qu'elles ont un rôle important à jouer. Dans certains pays, le peu d'intérêt politique pour la question des personnes déplacées au sein du pouvoir national contribue à l'absence d'un cadre national en matière de déplacement interne. En République démocratique du Congo, par exemple, l'approbation d'un projet de loi pourtant lancé en 2014 et longuement débattu suscite peu d'intérêt depuis des années. De même, un projet de loi est en cours depuis 2014 en République centrafricaine. Ce délai pourrait s'expliquer par le fait que les personnes déplacées ne font pas partie des premières priorités gouvernementales, mais aussi indiquer que les gouvernements nationaux manquent globalement des capacités nécessaires pour élaborer des lois et des politiques. Les difficultés rencontrées ne sont pas seulement un problème de soutien technique, mais aussi la conséquence d'une instabilité politique liée à de fréquents changements de gouvernement. L'achèvement du processus d'élaboration de lois ou de politiques est alors ralenti par un manque de bases solides cependant que les priorités et le personnel du gouvernement changent régulièrement. Dans la pratique, la réticence ou l'incapacité politique à adopter un cadre national sur les personnes déplacées peut donc également se traduire par la mise en œuvre au coup par coup d'une réponse non coordonnée au déplacement interne.

La **politique internationale et régionale** peut également influencer la volonté des pays de devenir parties à des traités multilatéraux sur le déplacement interne, dont que le protocole relatif aux personnes déplacées adopté par la CIRGL en 2006 et la Convention de Kampala de 2009. Par exemple, le fait que de plus en plus de pays deviennent parties à l'un de ces traités africains sur le déplacement interne ou aux deux est un signe encourageant de leur volonté politique de prendre acte de la question des personnes déplacées sur la scène internationale, voire d'assumer de vastes obligations conventionnelles envers d'autres États de la région. Dans le même temps, il n'est pas aussi clairement établi que devenir parties à des instruments internationaux a poussé ces mêmes États à adopter des cadres nationaux relatifs aux personnes déplacées. Si les cinq États africains qui figurent parmi les pays examinés sont tous parties de longue date à l'un ou l'autre des traités du continent sur les personnes déplacées, le Niger est le seul d'entre eux à avoir achevé le processus de transposition de la Convention de Kampala²⁹² en adoptant une loi sur les personnes déplacées en 2018 et un décret d'application en 2020.

ii. Variabilité de la volonté politique

Tout comme la politique est susceptible d'évoluer au fil du temps, la disposition des gouvernements à mettre en œuvre les cadres nationaux sur les personnes déplacées



République démocratique du Congo. L'enregistrement biométrique des personnes déplacées dans leur propre pays a été introduit en réponse à la crise du M23 (07 août 2023). © HCR/Blaise Sanyila.

peut également varier en fonction de circonstances plus générales. En effet, les **calculs politiques à court terme peuvent changer relativement rapidement lorsque des gouvernements se succèdent**. Abroger l'instrument national relatif aux personnes déplacées risque de coûter plus cher aux nouveaux pouvoirs publics sur le plan politique lorsqu'il s'agit d'une loi. Les pays examinés n'illustrent pas cette possibilité. Il est d'ailleurs plus probable que les gouvernements qui attachent un faible degré de priorité à la réponse au déplacement interne se contentent d'en ignorer ou d'en réduire la mise en œuvre. C'est pourquoi la société civile et le pouvoir judiciaire (ainsi que les institutions internationales) peuvent souvent jouer un rôle crucial en stimulant et en alimentant la volonté des pouvoirs publics de continuer à répondre au déplacement interne dans la pratique au fil du temps.

Il n'empêche qu'un changement de gouvernement peut également donner de nouvelles raisons politiques de mettre en œuvre les instruments sur les personnes déplacées. En Colombie, par exemple, le cadre sur les personnes déplacées dont plusieurs gouvernements avaient bien assuré la mise œuvre sous le contrôle important du pouvoir judiciaire a été remplacé en 2011 par une loi tenant compte des personnes déplacées et accordant des réparations aux victimes du conflit. Cette loi est la principale base du processus de paix national que le Gouvernement mène avec l'un des principaux groupes armés non étatiques du pays. Traiter la question des personnes déplacées (et de manière novatrice) est devenu une priorité politique majeure pour le Gouvernement, ce qui a conduit à la mise en œuvre de la loi de 2011. Le fait qu'il s'agisse d'un instrument juridique a contribué à ce que différentes administrations continuent d'en assurer la mise en œuvre. Cet exemple montre également que les négociations de paix peuvent donner une raison politique aux gouvernements de mettre en œuvre les instruments nationaux sur les personnes déplacées. En Ukraine, s'il existait une réponse institutionnelle et juridique depuis 2014, l'intensification du conflit armé en 2022 a presque immédiatement placé les personnes déplacées sur le devant de la scène politique. Ce haut degré de priorité s'est traduit par l'établissement de nouvelles structures institutionnelles solides pour la coordination au niveau national et des oblasts. Des lois et politiques (dont certaines, notamment en matière de retraite et de logement, étaient en instance depuis des années) ont aussi été rapidement révisées afin d'améliorer la protection et l'assistance aux personnes déplacées. Dans ce cas, la politique a évolué en raison de la nouvelle situation de guerre plutôt que d'une perspective de paix.

iii. Pluralité de la volonté politique

Il est également important de reconnaître que les gouvernements **ne sont pas monolithiques**. Même dans les pays dotés de cadres nationaux et de structures institutionnelles bien établis pour la réponse au déplacement interne, **certains ministères ou agences de l'administration centrale peuvent être plus enclins que d'autres à s'acquitter de leurs devoirs envers les personnes déplacées**. Cette variation peut être l'effet de cultures ou d'intérêts institutionnels profondément ancrés au sein des différents ministères ou services du gouvernement. L'importance que les organes de l'administration centrale accordent aux questions relatives aux personnes déplacées peut également varier en fonction de leurs motivations globales à court terme, des aléas de la politique interministérielle et des personnes qui occupent les principaux postes de direction. **La concurrence entre les institutions dont le mandat et les priorités diffèrent est un véritable défi** dans de nombreux contextes de déplacement interne. Elle fait souvent obstacle à la création d'un cadre national pour les personnes déplacées, car il est alors difficile d'établir un consensus sur l'institution qui devrait être le point focal²⁹³. Il arrive également que cette concurrence perdure même lorsqu'un cadre est adopté. Dans les pays où plusieurs facteurs de déplacement (en particulier des catastrophes et des conflits) coexistent, cette rivalité interinstitutionnelle oppose souvent les organismes de gestion des catastrophes (qui ont déjà des responsabilités en matière d'intervention d'urgence en cas de catastrophe) à d'autres organismes déjà existants (comme lorsque des commissions pour les réfugiés incluent les personnes déplacées dans leurs interventions) ou nouvellement créés en réponse à la situation donnée. Repérer les entités gouvernementales les plus disposées à coopérer et **travailler avec elles dès le départ peut ouvrir la voie à la reconnaissance de la question des personnes déplacées et à l'élaboration d'une réponse**. Il importe toutefois que les partenaires internationaux ne finissent pas par travailler exclusivement avec ces entités et par négliger les autres entités à mobiliser pour assurer la mise en œuvre d'aspects fondamentaux de la réponse au déplacement interne. **Il est essentiel que les questions relatives aux personnes déplacées soient considérées comme relevant des compétences de l'ensemble du gouvernement national et non seulement de la responsabilité du point focal institutionnel**.

Le degré de volonté peut également varier entre les entités gouvernementales nationales et infranationales.

Dans certains contextes, le gouvernement central manifeste un intérêt considérable pour la mise en œuvre des cadres nationaux sur les personnes déplacées sans qu'il en soit de même au niveau infranational. Cette différence peut être due au fait que les priorités et les intérêts infranationaux diffèrent de manière générale ou à l'échelle des autorités territoriales dans certaines régions. **Une réponse trop centralisée de l'État au déplacement interne peut également dissuader les entités territoriales infranationales de prendre les questions relatives aux personnes déplacées en main au niveau local.** En Géorgie, par exemple, la réponse au déplacement interne est fortement centralisée au sein d'un ministère national. Ce mode de fonctionnement s'explique très probablement par le fait que les personnes déplacées en provenance des territoires occupés représentent une importante priorité politique en tant que question de relations internationales. Malgré la décentralisation générale à l'œuvre dans le pays, le déplacement interne semble être considéré comme relevant de la responsabilité du Gouvernement national, ce qui pousse de nombreuses municipalités à ne pas intervenir, même lorsque leur population déplacée est relativement importante. Les municipalités conservent toutefois la responsabilité des infrastructures locales, auxquelles les personnes déplacées ont accès au même titre que les autres citoyens et résidents. Il n'empêche qu'au fil du temps, les communautés de personnes déplacées ont exercé une pression croissante sur les municipalités pour qu'elles accordent une plus grande attention à leur situation, ce qui a poussé certaines d'entre elles à s'intéresser plus particulièrement aux besoins de ces populations. Ces efforts ont bénéficié de la vigueur des organisations non gouvernementales de personnes déplacées du pays qui travaillent avec les communautés et les petites organisations de la société civile. **Il semble donc essentiel de désigner une institution politiquement forte et dotée de bonnes structures participatives en tant que point focal** pour relever les défis liés à la volonté.

De même, particulièrement lorsqu'il n'existe pas de réponse du de l'administration centrale au déplacement interne ou que cette réponse est insuffisante, les **pouvoirs publics infranationaux ont souvent fait preuve d'une plus grande volonté d'agir** (voir la section précédente). Dans la plupart des pays, les considérations politiques locales sont extrêmement variées. Néanmoins, prendre des mesures pratiques peut présenter un intérêt pour les autorités infranationales en ce qu'elles doivent souvent

gérer l'arrivée de personnes déplacées sur leur territoire et les conséquences immédiates du déplacement interne. Les cadres et les systèmes de réponse au déplacement interne mis en place par certains États du Mexique illustrent bien cette dynamique. Par comparaison, la région Somali en Éthiopie a adopté des cadres infranationaux sur le déplacement interne non seulement sous l'impulsion des plus hautes autorités locales, mais aussi parce qu'elle enregistrait alors le plus grand nombre de personnes déplacées. Cette adoption s'explique également par le fait que la région compte un nombre relativement important d'organismes internationaux intervenant sur le terrain – lesquels ont insisté sur la nécessité d'apporter une réponse locale au déplacement interne et promis des ressources et un soutien – ainsi que par les efforts d'une société civile locale active. En l'absence de tels moteurs dans les autres régions d'Éthiopie qui accueillent des personnes déplacées en raison du conflit, les autorités infranationales ont à peine répondu au déplacement interne. Des dynamiques similaires sont visibles au Nigéria, où les États dans lesquels les autorités répondent plus activement au déplacement interne sont aussi ceux dans lesquels la présence d'acteurs internationaux sur le terrain est plus importante (ce qui est notamment le cas des États d'Adamawa, de Borno et de Yobe). Dans les autres zones touchées par le déplacement (dont l'État de Benue), l'absence d'acteurs internationaux a également influencé la volonté des autorités compétentes de traiter du déplacement interne en priorité. En République centrafricaine, les collectivités locales de certaines zones urbaines ont généreusement accordé des parcelles de terrain aux personnes déplacées pour qu'elles y construisent des logements temporaires, bien qu'il s'agisse de mesures ad hoc prises au coup par coup.

iv. Influence de la volonté politique sur la mise en œuvre de la réponse

La volonté a non seulement une incidence sur le fait qu'un gouvernement mène ou non une réponse au déplacement interne, mais aussi sur la manière dont cette réponse est mise en œuvre. Les facteurs politiques qui sous-tendent la volonté ont le potentiel de façonner la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne de plusieurs manières cruciales. Dans certains pays, ces facteurs se retrouvent explicitement dans le cadre sur les personnes déplacées lui-même (voir la section 2). Dans d'autres cas, ils sont absents du cadre formel sur les personnes déplacées mais présents dans sa mise en œuvre pratique. En règle générale, la nature exacte de



L'Éthiopie (22 novembre 2022). Les familles déplacées dans leur propre pays trouvent refuge au camp de Haya Suftu. © HCR/Tiksa Negeri.

ces facteurs politiques dépend fortement du contexte. Leur origine se trouve donc dans les particularités de chaque contexte national ou infranational. Il est néanmoins possible de recenser, dans l'ensemble des pays examinés, un certain nombre de manières dont les facteurs de volonté politique tendent finalement à déterminer la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne de manière générale ou dans certains secteurs ou domaines. L'expérience des pays examinés illustre les moments auxquels d'importantes difficultés entraveront probablement la réponse nationale au déplacement interne, indépendamment de l'existence d'un cadre formel et de structures institutionnelles consacrés à cette réponse et des problèmes généraux en matière de ressources ou de capacités (qui peuvent bien évidemment exacerber les difficultés). C'est en ces moments que la réponse doit être minutieusement adaptée au contexte chaque fois que le déplacement interne est dû à un conflit ou à une situation de violence analogue.

Dans de nombreux pays touchés par un conflit, les pouvoirs publics continuent de se méfier des personnes déplacées même lorsqu'ils ont élaboré une réponse au déplacement interne. L'existence de personnes déplacées est généralement gênante sur le plan politique, car elle incarne de façon visible la guerre et l'échec de l'autorité gouvernementale. Si les personnes déplacées sont parfois utilisées pour dénoncer les abus du camp adverse, ce type d'accusations peut

être lancé dans les deux sens. Il arrive également que les personnes déplacées soient considérées comme de « simples » migrants économiques qui font preuve d'opportunisme. Ces préoccupations peuvent conditionner la volonté de mettre en œuvre des cadres sur les personnes déplacées, qu'il s'agisse de celle du gouvernement en général ou simplement de certains responsables gouvernementaux. Parallèlement, de nombreux cadres nationaux sur les personnes déplacées sont généralement mis en œuvre d'une manière qui exclut ou marginalise expressément certains sous-groupes de la population déplacée. La nature du ou des groupes marginalisés porte souvent la trace des considérations politiques à la base du conflit. Au Yémen, par exemple, des rapports indiquent que les personnes déplacées originaires des régions du nord du pays (y compris celles contrôlées par les autorités *de facto*) rencontrent parfois des difficultés pour accéder à l'aide fournie dans les régions contrôlées par le gouvernement internationalement reconnu dans le sud du pays, car elles sont perçues comme associées à la partie belligérante opposée. En Colombie, pendant un certain temps, le Gouvernement n'a pas souhaité enregistrer les personnes déplacées qui affirmaient avoir été déplacées à la suite d'une action militaire de l'État.²⁹⁴ Il arrive également que les groupes exclus dépendent non seulement de la dynamique du conflit, mais aussi des modèles communs d'exclusion sociétale (ce qui est notamment le cas des Roms et d'autres minorités).²⁹⁵ Une question plus large est de savoir si les

pays qui répondent aux déplacements liés à des conflits sont également enclins à traiter des déplacements liés à des catastrophes. Dans les contextes où des groupes de personnes déplacées sont exclus dans la pratique, la communauté internationale doit principalement plaider pour la protection et intervenir dans la pratique en lien avec ces groupes.

Certains aspects des cadres nationaux de réponse au déplacement interne peuvent aussi être particulièrement politisés de manières qui influencent la volonté des institutions gouvernementales de les mettre en œuvre. Par exemple, la propriété et la (re) distribution des terres font souvent l'objet d'intenses débats politiques dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire caractérisés par une forte base agraire. Dans nombre des pays examinés, cette question est également liée directement ou indirectement à la logique et au fonctionnement des conflits et de la violence, ce qui la rend extrêmement délicate du point de vue politique. De toute évidence, les instruments nationaux peuvent garantir des moyens d'accès au logement, aux terres et aux biens pour les personnes déplacées, voire proposer la distribution de nouvelles terres à la population déplacée. Prévoir de telles

mesures, particulièrement en ce qui concerne les terres, éveillera cependant toute une série d'intérêts politiques majeurs qui dépassent le cadre de la réponse au déplacement interne. La volonté d'offrir de tels moyens d'accès aux personnes déplacées dans la pratique sera alors déterminée par l'interaction souvent complexe et prolongée des intérêts généraux concurrents et opposés relatifs à ce sujet au sein du gouvernement et de la société. Selon toute probabilité, ces intérêts influenceront également les efforts de légalisation des titres fonciers accordés aux personnes déplacées dans leurs zones d'arrivée, y compris dans les zones urbaines. La Somalie, par exemple, a étudié des manières de partager la valeur des terres qui pourraient les rendre accessibles aux personnes déplacées.

Le lieu d'accès à des solutions pose un autre type de problème politique. Dans de nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, les gouvernements tendent à s'inquiéter du taux de migration vers les villes et de la croissance périurbaine d'implantations sauvages, dont la pauvreté est souvent bien visible. Il existe donc une raison politique de dissuader les personnes déplacées d'accéder à des solutions dans ces pays. Parallèlement, l'accent politique mis sur le



République démocratique du Congo. Les personnes déplacées dans leur propre pays retournent à Plain Savo (28 mars 2022). © HCR/Hélène Caux.

retour (tel qu'analysé dans le chapitre précédent) façonne également la réticence des gouvernements à soutenir l'application d'autres solutions dans la pratique. Des considérations similaires expliquent pourquoi au Yémen, par exemple, la mise en œuvre de l'intégration locale dans certaines zones du pays – et même dans les zones urbaines – par les autorités locales ne progresse que lentement et à petite échelle, avec le soutien de la communauté humanitaire et de développement lorsque c'est possible. Cette intégration est particulièrement difficile dans les régions où la perspective de modifier les coutumes locales et la démographie touche une corde politique sensible, car la localité d'origine des personnes déplacées et la mesure dans laquelle elles entretiennent des liens tribaux ou d'autre nature avec les communautés d'accueil sont des facteurs de poids. Parallèlement, la situation économique pèse aussi largement sur la capacité des autorités locales et des personnes déplacées à faire progresser l'intégration locale.

v. Interaction entre la volonté politique et les capacités

Les facteurs politiques ne sont pas les seuls à influencer la volonté des gouvernements (ou des entités qui les composent) de mettre en œuvre les cadres sur les personnes déplacées. Cette volonté peut également dépendre de facteurs institutionnels ou financiers. Par exemple, les préoccupations liées au coût peuvent pousser les gouvernements à ne pas vouloir s'engager à mettre en œuvre l'intégralité, ou du moins certains aspects d'une réponse nationale au déplacement interne. C'est pourquoi le Honduras a procédé à un calcul détaillé des coûts pour déterminer ce que coûterait la mise en œuvre des aspects au moins humanitaires du projet de loi nationale sur les personnes déplacées avant de l'adopter. De même, la mesure dans laquelle l'appareil d'État ou certaines de ses institutions ont la capacité de répondre aux besoins des personnes déplacées soulève des questions qui peuvent entrer en ligne de compte dans les calculs relatifs à la volonté de s'engager. Dans ces cas, il n'est pas facile de dissocier la volonté et les capacités en tant qu'obstacles à la mise en œuvre des cadres sur les personnes déplacées. **Le plus souvent, établir des priorités et assurer une mise en œuvre progressive peut servir à pallier le manque de volonté politique dû à l'insuffisance générale de capacités financières ou institutionnelles.**

Il est toutefois clair que dans la pratique, **la volonté seule suffit rarement à garantir la mise en œuvre efficace**

d'une réponse au déplacement interne si les capacités ou les ressources nécessaires font gravement défaut. Au Niger, par exemple, le système d'alerte précoce prévu par la loi sur les personnes déplacées n'existe pas encore dans la pratique, majoritairement en raison du manque de ressources. En attendant, l'État utilise tout de même le système traditionnel d'alerte précoce, selon lequel les risques détectés et les alertes lancées dans les villages sont transmis par l'intermédiaire de leurs chefs aux entités infranationales de chaque niveau pour parvenir jusqu'au gouvernement central, qui ordonne alors la prise de mesures appropriées lorsque c'est possible. Cet exemple porte à croire qu'**utiliser des structures institutionnelles existantes pour répondre aux besoins des personnes déplacées peut offrir une solution viable au problème de l'insuffisance des ressources** lorsque les institutions de l'État sont disposées à mettre en œuvre la réponse au déplacement interne. En général, les vulnérabilités spécifiques des populations déplacées signifient qu'en plus de mener des interventions ciblées portant spécifiquement sur les personnes déplacées, résoudre les situations de déplacement interne peut nécessiter d'intégrer les personnes déplacées aux politiques et aux programmes existants qui ne les concernent pas spécifiquement. Ainsi, **même en l'absence de ressources suffisantes pour mener des interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées, il convient de redoubler d'efforts pour trouver et exploiter toutes les occasions d'améliorer l'intégration des personnes déplacées dans des interventions de plus grande envergure.**

Enfin, les juridictions nationales peuvent jouer un rôle fondamental dans l'amélioration de la mise en œuvre de la réponse aux besoins des personnes déplacées. Pour ce faire, elles doivent cependant disposer de la capacité juridique de statuer non seulement sur des affaires isolées de conformité juridique, mais aussi de régler les problèmes structurels à l'origine de toute non-conformité.²⁹⁶ La capacité institutionnelle relative du pouvoir judiciaire et, plus généralement, le respect de l'état de droit par les autres institutions de l'État sont également essentiels. Parmi les pays examinés (à l'exception de la Colombie), ceux dont l'appareil juridique et judiciaire est également bien développé sont ceux dont les juridictions supérieures statuent le plus souvent sur des questions relatives aux personnes déplacées (ce qui est notamment le cas de l'Azerbaïdjan, du Mexique et de l'Ukraine). Ce constat laisse à penser que les juridictions sont les plus à même d'offrir le moyen de faire respecter les droits des personnes déplacées ou d'améliorer la réponse au déplacement

interne dans les pays dotés d'un solide état de droit, qui déterminent l'accès à l'assistance de l'État sur la base de droits individuels. L'on pourrait attendre des juridictions qu'elles préfèrent statuer sur des affaires dans lesquelles la question des personnes déplacées concerne des droits juridiques clairs (dont l'égalité d'accès) plutôt que des aspects de la politique publique essentiellement liés

à la distribution ou à l'absence de ressources. En effet, la Cour constitutionnelle de Colombie n'a pu se pencher sur ce dernier point qu'en raison de l'accumulation d'affaires dans lesquelles la politique publique entraînait des violations des droits juridiques des personnes déplacées découlant de la législation nationale.

Capacité dans les domaines échappant au contrôle du gouvernement

La capacité des institutions de l'État à mettre en œuvre une réponse au déplacement interne dans la pratique se heurte à un autre problème de taille lorsque toutes les parties du pays ne sont pas sous le contrôle effectif d'un même gouvernement. Tel est le cas dans la plupart des situations de conflit ainsi que dans presque tous les pays examinés dans le cadre du présent rapport. Cependant, ce problème se présente sous différentes formes. Il arrive notamment que des régions soient sous le contrôle d'autorités *de facto*, dont certaines établissent leurs propres structures parallèles pour résoudre les questions relatives aux personnes déplacées, au moyen effectif des bases institutionnelles existantes dans la région concernée. D'une manière générale, les institutions de l'État participant à répondre au déplacement interne et les autorités *de facto* semblent rarement communiquer. Certains types d'autorités *de facto* bien établies peuvent avoir la volonté et la capacité de mettre en œuvre une réponse au déplacement interne comparable à celle d'un gouvernement. Au Yémen, par exemple le Gouvernement internationalement reconnu est confiné au sud du pays et à certaines parties du nord, mais n'a pas accès aux zones septentrionales les plus peuplées, notamment pour répondre au déplacement interne. Toutefois, dans le nord du pays, les autorités *de facto* se sont dotées de structures institutionnelles à l'image de celles du Gouvernement internationalement reconnu pour répondre au déplacement interne. Il existe notamment un point focal institutionnel, le Conseil suprême pour la gestion et la coordination des affaires humanitaires et la coopération internationale (SCMCHA), qui sert à coordonner la réponse au déplacement interne avec d'autres ministères fantômes et les autorités locales. Cette institution a fait preuve d'un esprit d'initiative considérable en expérimentant l'utilisation de structures de protection communautaire pour identifier et enregistrer les personnes déplacées ainsi que leurs besoins spécifiques au niveau local. Ce travail a été soutenu par la communauté internationale. Le SCMCHA a autorisé sur d'autres entités et est en mesure de mettre en œuvre les décisions prises.

Principaux enseignements tirés de l'expérience

Un cadre national de base sur le déplacement interne doit définir les structures institutionnelles qui serviront à mettre en œuvre les interventions face au déplacement interne. La constitution des structures institutionnelles dépendra de l'organisation gouvernementale globale du pays concerné. Il est cependant presque certain que l'absence d'un cadre national de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées ou de clarté quant aux responsabilités de mise en œuvre provoquera du désordre et de la confusion dans les interventions de réponse au déplacement en contexte de conflit et de violence. Telle semble en tout cas être la situation dans les pays examinés, même lorsque les autorités infranationales interviennent pour créer leurs propres cadres et structures en l'absence d'un cadre national de base.

Il est impératif de désigner une seule et unique institution en tant que point focal pour diriger la réponse nationale au déplacement interne, sans quoi la mise en œuvre tendra à manquer de coordination nationale. Le cadre juridique et politique est un moyen essentiel de clarifier la question du point focal. Selon les pays, le point focal appartient ou non à l'appareil institutionnel global de l'État, constitue une nouvelle entité ou est désigné parmi les entités existantes, joue principalement un rôle de coordination ou représente le principal acteur de mise en œuvre, et se voit confier ou non un mandat qui dépasse le cadre des questions relatives aux personnes déplacées. Le fait que les questions relatives aux personnes déplacées peuvent être fortement politisées et exiger d'importantes ressources signifie cependant que le point focal institutionnel doit être suffisamment stable et haut placé pour faire du déplacement interne une priorité

pangouvernementale, et qu'il est préférable qu'il rende directement compte aux plus hauts responsables politiques.

Apporter une réponse au déplacement interne nécessite d'adopter une approche commune à l'ensemble du gouvernement. Les cadres de base doivent clairement attribuer des responsabilités aux autres ministères ou organismes nationaux ainsi qu'aux entités territoriales infranationales. Cette attribution souligne que le point focal exerce une fonction de direction et de coordination, mais n'a pas la responsabilité exclusive de mettre en œuvre tous les aspects de la réponse au déplacement interne, qui nécessite de mobiliser les capacités sectorielles et territoriales d'autres institutions. En plus de définir l'étendue des responsabilités respectives dans le cadre de la réponse au déplacement interne, les instruments de base sur les personnes déplacées peuvent utilement établir les plateformes nécessaires à la coordination horizontale et verticale dirigée par le point focal.

Dans leurs cadres de base et complémentaires, les pays doivent également inclure des dispositions qui précisent à quelles fins les données sur le déplacement interne sont collectées et définissent les systèmes de collecte, d'analyse, de stockage et de partage de ces données. Il est également nécessaire d'affecter des fonds provenant de sources ou de flux distincts aux interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées, que les cadres de base ou complémentaires peuvent servir à définir. Parallèlement, les pays peuvent chercher à mobiliser des flux de financement plus larges pour mener des interventions tenant compte des personnes déplacées, ce qui permet de répondre aux besoins liés au déplacement sans augmenter le coût global de la réponse. Ces flux peuvent remplacer ou compléter l'affectation de fonds à des interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées. Il n'en reste pas moins qu'en contexte de conflit armé prolongé ou de violence généralisée, toutes les sources de financement public seront probablement largement sollicitées, en particulier si le nombre de personnes déplacées est élevé. D'autres stratégies et d'autres bailleurs de fonds peuvent alors être utiles.

Dans l'ensemble des pays examinés, établir un ordre de priorité paraît être un moyen essentiel de pallier le manque de ressources financières et de volonté politique. Cette stratégie permet notamment de privilégier les besoins des personnes déplacées les plus vulnérables (comme en Ukraine et au Yémen) ou les

territoires les plus touchés par le déplacement interne (comme au Honduras) lors de la mise en œuvre des normes établies dans les instruments de base sur les personnes déplacées. L'adaptation au contexte prend alors une importance cruciale. De manière générale, les interventions menées selon un ordre de priorité doivent reposer sur des principes, être fondées sur les meilleures données et analyses de la situation disponibles ainsi que tenir compte des conséquences pour les bénéficiaires et l'ensemble de la population déplacée.

Parmi les pays examinés, les pays à revenu intermédiaire dotés d'institutions étatiques relativement solides et fonctionnelles ainsi que de traditions juridiques ont généralement assumé une plus grande part de responsabilité dans la réponse au déplacement interne. Ces caractéristiques structurelles nationales sont donc étroitement liées à la volonté et à la capacité de mettre en œuvre des cadres sur les personnes déplacées. Élaborer une réponse au déplacement interne nécessite donc de tirer parti des atouts institutionnels d'un pays dans les cadres nationaux sur les personnes déplacées. Il convient également de tenir compte des contraintes structurelles globales qui pèsent sur le fonctionnement des institutions nationales, en particulier dans les pays à faible revenu dont les institutions et l'état de droit sont fragiles, où la capacité institutionnelle de l'État à répondre au déplacement interne est généralement limitée.

Souvent, les partenaires internationaux appuient la création de cadres sur les personnes déplacées et apportent un soutien financier, technique et opérationnel à la réponse nationale au déplacement interne. Leur engagement peut être considérable dans les pays aux capacités financières et institutionnelles limitées. Si la réglementation du déplacement interne peut être un important sujet d'échange avec ces pays, le risque qu'ils ne se sentent pas véritablement responsables des cadres établis tend à compromettre l'efficacité et la viabilité de la réponse au déplacement interne.

Il est notamment possible de renforcer ce sentiment de prérogative nationale en faisant participer les acteurs institutionnels concernés au processus d'élaboration et d'adoption des cadres relatifs aux personnes déplacées. La clé d'une mise en œuvre durable est toutefois d'isoler l'adhésion institutionnelle des changements de gouvernement ou d'autre nature, notamment en choisissant avec soin les principaux intermédiaires de dialogue avec l'État.²⁹⁷ D'autres acteurs nationaux peuvent cependant aussi jouer un rôle essentiel. Dans

certaines pays, le pouvoir judiciaire est en mesure de traduire la volonté de l'État d'appliquer les cadres sur les personnes déplacées indépendamment des changements de gouvernement ou d'autre nature. De même, la participation de la société civile (dont les personnes déplacées) peut renforcer la volonté et la capacité des institutions à appliquer les cadres relatifs au déplacement interne.

Certains pays établissent des structures institutionnelles distinctes pour appliquer des solutions. Il convient alors de veiller à ce que ces institutions ne fassent pas double emploi ou n'entrent pas en concurrence avec les structures existantes de réponse au déplacement interne. Les cadres de base sur les personnes déplacées doivent promouvoir une approche pangouvernementale et définir les rôles et les responsabilités de tous les organes gouvernementaux au titre de chaque phase du déplacement, dont la mise en œuvre de solutions. La répartition des normes ou des mesures à appliquer en matière de protection et d'assistance d'une part, et de solutions d'autre part, n'est pas toujours claire ou facile à appliquer en droit ou en pratique (voir le chapitre précédent). Il semble donc préférable que les pays qui le peuvent mettent davantage l'accent sur la recherche de solutions dans les structures existantes.

Dans les situations de crise prolongée en particulier, le déplacement interne risque de devenir un problème relativement institutionnalisé et donc plus difficile à surmonter pour une société. Il est cependant possible de répondre au déplacement interne sans qu'il devienne insurmontable en veillant à ce que : le cadre de base soit appliqué au moyen de politiques, stratégies ou plans

ciblés, limités dans le temps et adaptés au contexte ; les institutions se voient attribuer des rôles et des responsabilités clairs ; les interventions intègrent la mise en place de solutions dès le début ; les progrès réalisés dans l'apport de solutions soient régulièrement analysés et évalués sur la base de données adéquates ; les interventions portant spécifiquement sur les personnes déplacées se transforment le plus rapidement possible en des interventions qui les intègrent. Aucun pays ne veut d'une crise du déplacement interne perpétuelle. Il est donc essentiel d'utiliser des cadres sur les personnes déplacées afin de tracer la voie à suivre pour sortir des crises.

Enfin, la réflexion sur la responsabilité nationale et l'appropriation de la réponse au déplacement interne a progressé depuis la publication en 2005 du *Cadre normatif précisant les responsabilités des États* par Brookings. Nombre des indicateurs définis dans ce document restent utiles. Néanmoins, les résultats de la présente étude portant sur 15 pays ainsi que des travaux menés par d'autres²⁹⁸ indiquent qu'il est possible de revoir certains de ces indicateurs (notamment pour séparer le suivi des solutions et de la prévention) ainsi que la manière dont il convient de les évaluer (données et analyse, etc.), en plus de réfléchir à d'éventuels nouveaux indicateurs. La question clé est également de savoir comment les principaux déterminants de la volonté et de la capacité nationale influencent la mise en œuvre pratique des structures ou des indicateurs formels, et comment les exploiter au mieux pour mener des interventions en faveur des personnes déplacées à l'avenir.

Notes finales:

- 1 Cette comptabilisation inclut l'ensemble des lois, des politiques et des stratégies portant spécifiquement sur les personnes déplacées, mais exclut les instruments de mise en œuvre correspondants (bien qu'ils figurent également dans le tableau de bord du HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne, où ils sont classés dans la catégorie des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées).
- 2 Disponible à l'adresse suivante : www.refworld.org.
- 3 Disponible à l'adresse suivante : <https://rimap.unhcr.org/idp-law-policy-dashboard>.
- 4 Cette comptabilisation inclut l'ensemble des lois, des politiques et des stratégies portant spécifiquement sur les personnes déplacées, mais exclut les instruments de mise en œuvre correspondants (bien qu'ils figurent également dans le tableau de bord du HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne, où ils sont classés dans la catégorie des instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées).
- 5 À une exception près, la Politique de l'État de Yobe sur le déplacement interne.
- 6 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [UNHCR celebrates 25th anniversary of UNGPID, calling for the enactment of laws to ensure protection of IDPs](#), 17 avril 2023.
- 7 HCR, *No Escape – On the frontlines of climate change, conflict and forced displacement*, novembre 2024.
- 8 Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, HCR et Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Mapping human mobility in national and regional disaster risk reduction strategies and related instruments*, octobre 2024.
- 9 [Demande conjointe](#) d'avis consultatif présentée par la République du Chili et la République de Colombie à la Cour interaméricaine des droits humains, p. 1.
- 10 Ibid., p. 8.
- 11 Disponible à l'adresse suivante : <https://www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/2023/en/147049>.
- 12 Disponible à l'adresse suivante : <https://www.refworld.org/es/pol/amicus/acnur/2024/es/148051>.
- 13 Pour plus d'informations sur le processus Carthagène+40 et pour accéder aux conclusions et aux recommandations des consultations thématiques organisées tout au long de l'année 2024, veuillez consulter : <https://www.minrel.gob.cl/proceso-de-cartagena-40>.
- 14 Voir p. 137-139.
- 15 Voir Cadre intégral régional pour la protection et les solutions, [MIRPS 2023. Annual Report of the Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework](#).
- 16 Voir Gouvernement du Honduras et HCR, *What are the priorities for the implementation of the Law on Prevention, Care and Protection of Internally Displaced Persons?*, en possession des auteurs.
- 17 Pour plus d'informations, veuillez consulter : <https://www.acnur.org/reflexiones-para-la-implementacion-de-la-ley-para-la-prevencion-atencion-y-proteccion-de-personas>.
- 18 Institut de La Haye pour l'innovation du droit et HCR, [Justice Needs and Satisfaction in Honduras](#), 2024.
- 19 Le HCR, en collaboration avec le département de formation judiciaire de la Cour suprême de justice, a organisé des ateliers dans trois grandes villes en juillet, août et novembre afin de renforcer la capacité technique des juges à protéger les droits des personnes déplacées internes (personnes déplacées) et à garantir leur accès sûr, prioritaire et efficace aux mécanismes judiciaires nationaux et locaux.
- 20 Unité colombienne d'aide aux victimes, *Abecé Ley 2343 de 2023*.
- 21 Defensoría del Pueblo, *Abecé Ley 2421 de 2024*.
- 22 Pour plus d'informations sur le travail de suivi de la Cour et son évaluation de la levée de l'état de choses inconstitutionnel en matière de droits des personnes déplacées, veuillez consulter la deuxième partie du présent rapport.
- 23 ACIDI/VOCA, Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Universidad de los Andes* et Agence des États-Unis pour le développement international.
- 24 Un projet de loi similaire avait déjà été approuvé en deuxième instance par la législature précédente, sans toutefois être adopté.
- 25 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-123-24.htm>.
- 26 Bureau du HCR au Mexique, *Desplazamiento interno en México (enero – junio 2023) : Una mirada a los avances y desafíos en la protección y soluciones para las personas desplazadas internas durante el primer semestre de 2023*, juin 2023.
- 27 Unité de politique migratoire, d'enregistrement et d'identité des personnes du Ministère de l'intérieur et HCR, septembre 2024. Disponible [ici](#).
- 28 Cour suprême de justice de la République d'El Salvador, « Concluye Primera Convención Nacional de Facilitadores Judiciales », 24 mars 2023.
- 29 Disponible à l'adresse suivante : <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163826>.
- 30 Disponible à l'adresse suivante : https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2417088.
- 31 Disponible à l'adresse suivante : <https://cristosal.org/ES/iniciativa-de-ley-de-prevencion-y-atencion-integral-de-personas-en-condicion-de-desplazamiento-forzado-interno-de-guatemala/>.

- 32 Disponible *ici*.
- 33 Le HCR, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'OIM ont mené un programme conjoint de soutien à ces efforts dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix.
- 34 Ces efforts menés avec le soutien financier du Ministère australien des affaires étrangères et du commerce se poursuivent en collaboration avec le PNUD et l'OIM dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix.
- 35 Section 14 de l'ordonnance sur les personnes déplacées d'Ampatuan, Datu Piang, Mamasapano, Sultan sa Barongis et Maguindanao del Sur ; section 17 de l'ordonnance sur les personnes déplacées de Butig, Lanao del Sur, Datu Salibo, Maguindanao del Sur, Kabuntalan et Maguindanao del Norte ; section 4 du chapitre IV de l'ordonnance sur les personnes déplacées de Datu Saudi Ampatuan, Datu Unsay et Maguindanao del Sur ; et section 13 du chapitre IV de l'ordonnance sur les personnes déplacées de Kapai et Lanao del Sur.
- 36 Alinéa 6 du par. b. de la section 10 de l'ordonnance sur les personnes déplacées de Butig et Lanao del Sur.
- 37 Bureau du HCR aux Philippines, soumission à la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, 2024.
- 38 Ordonnance n° 2022-90 institutionnalisant le programme Oplan Balik Ekonomiya at Tahimik na Pamayanan (OBET Pa!) dans la municipalité d'Upi du Sud à Maguindanao.
- 39 Actuellement connu sous le nom de Bureau du conseiller présidentiel pour la paix, la réconciliation et l'unité.
- 40 Ordonnance n° 2022-90 institutionnalisant le programme Oplan Balik Ekonomiya at Tahimik na Pamayanan (OBET Pa!) dans la municipalité d'Upi du Sud à Maguindanao.
- 41 Le Conseil de développement régional est composé de différentes entités et organisations, y compris du secteur privé. Il s'agit de l'organe de planification et de décision politique le plus élevé dans les régions administratives des Philippines. Ce conseil définit l'orientation de tous les efforts régionaux de développement économique et social, conformément à la mise en œuvre du plan de développement des Philippines et des plans de développement régionaux pour la période 2023-2028. Les résolutions du Conseil de développement régional mentionnées sont disponibles dans le tableau de bord du HCR sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne.
- 42 La Commission philippine des droits humains et le Consortium de la société civile de Bangsamoro se sont également engagés à poursuivre l'adoption du projet de loi sur les personnes déplacées dans le cadre de leurs engagements au titre du Forum mondial sur les réfugiés de 2023.
- 43 À l'occasion de la Journée mondiale de l'aide humanitaire. Voir HCR, « House of Representatives stands in solidarity with the forcibly displaced, stateless and at risk of statelessness for World Humanitarian Day », 22 août 2023.
- 44 À l'occasion de la Journée internationale des femmes et du Mois national des femmes. Voir HCR, « UNHCR, Senator Legarda launch photo exhibition on resilience of forcibly displaced and stateless women and girls », 15 mars 2024.
- 45 OIM, « Papua New Guinea Takes Major Step Forward with New Policy for Internally Displaced Persons », 5 octobre 2024.
- 46 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), *Les conséquences politiques de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine*. Rapport : [Doc. 15797](#), 20 juin 2023 ; [Résolution 2506 – Texte adopté par l'Assemblée](#), 22 juin 2023 ; *La situation des enfants d'Ukraine*. Rapport : [Doc. 15901](#), 24 janvier 2024 ; [Résolution 2529 – Texte adopté par l'Assemblée](#), 25 janvier 2024 ; *Un appel urgent à l'Europe et à ses partenaires: envisager des solutions politiques immédiates et à long terme en soutien aux personnes déplacées d'Ukraine*. Rapport : [Doc. 16002 – Détails](#), 10 juin 2024 ; et [Résolution 2562 – Détails](#), 27 juin 2024.
- 47 APCE, *L'inclusion sociale des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées internes par le biais du sport*. Rapport : [Doc. 15786 – Détails](#), 5 juin 2023 ; [Résolution 2503 – Détails](#), 21 juin 2023 ; *L'après-conflit: désamorcer les bombes à retardement pour un retour en toute sécurité des populations déplacées*. Rapport : [Doc. 15995 – Détails](#), 6 juin 2024 ; et [Résolution 2564 – Détails](#), 27 juin 2024.
- 48 Voir Résolution n° 1292, trente-huitième session ordinaire, 20 octobre 2022.
- 49 Organisation des Nations Unies, « Joint Government of Yemen-UN Project on Area-Based Durable Development Solutions to Displacement - Internal Displacement Solutions Fund (IDSF) – April 2024 to September 2025 », 16 octobre 2024.
- 50 HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne : mise en œuvre de la responsabilité nationale* [Rapport mondial 2022], décembre 2022.
- 51 Lewis Sida, Erin Mooney, Oliver Lough et Leen Fouad, « *Independent Review of the Humanitarian Response to Internal Displacement* », ODI Global, mars 2024.
- 52 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Translating the Kampala Convention into Practice: A Stocktaking Exercise*, (2020) ; et Phil Orchard, *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality*, Routledge, 2019.
- 53 Des exceptions notables sont les travaux suivants : Nina Schrepfer, « Addressing Internal Displacement through National Laws and Policies : A Plea for a Promising Means of Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, no 4, décembre 2012, p. 667-691 ; et Gabriel Cardona-Fox, *Exile within Borders - A Global Look at Commitment to the International Regime to Protect Internally Displaced Persons*, Brill Nijhoff, 2019, chapitre 2.
- 54 Walter Kälin, *Internal Displacement and the Law*, Oxford University Press, 2023.
- 55 Elizabeth Ferris, Erin Mooney et Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, Institut Brookings, 2011.
- 56 Orchard, *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality*.
- 57 La notion de personnes déplacées inclut également les apatrides et les résidents de longue durée.

- 58 Cette absence persiste malgré les efforts menés dans chaque pays pour faire adopter une loi nationale sur les personnes déplacées (HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*).
- 59 Stratégie des solutions en République centrafricaine, 2018 ; et Stratégie de solutions en République démocratique du Congo, 2016.
- 60 Loi de 1999 en Azerbaïdjan (art. 1) ; et loi de 1999 sur la protection sociale (art. 1).
- 61 Loi de 2014 en Ukraine (art. 1).
- 62 Loi de 2014 en Géorgie (par. 1 de l'art. 6).
- 63 La notion de « violence généralisée » est définie différemment dans la loi infranationale adoptée par l'État de Guerrero de 2014, dont l'article 2 stipule qu'elle désigne « tout comportement (qu'il s'agisse d'une agression physique ou symbolique) adopté par une personne ou par un groupe dans le but de limiter ou de restreindre les droits fondamentaux d'autres personnes en raison de leurs affinités sociales, politiques, syndicales, ethniques, raciales, religieuses, culturelles, idéologiques ou d'autre nature ». La loi hondurienne de 2022 définit la violence généralisée comme « des situations caractérisées par l'utilisation délibérée de la violence contre des individus, des groupes ou des communautés qui entraînent de graves violations des droits humains » (par. 20 de l'art. 5). Le préambule vise explicitement « la criminalité et l'insécurité causées par les groupes qui génèrent de la violence, tels que les *maras* et les gangs parmi d'autres acteurs ».
- 64 Sont également inclus les expulsés de force et les éleveurs qui ont été contraints de quitter leur « espace de vie habituel » ainsi que les « projets de développement » (politique de 2019 en Somalie, p. 5-6). Les projets de développement figurent également dans la politique de 2013 en Afghanistan (par. 1 de l'art. 3).
- 65 Loi de 2014 en Ukraine (art. 1).
- 66 Politique de 2013 en Afghanistan (alinéa b du par. 1 de l'art. 3) ; politique de 2019 en Somalie, p. 5-6 ; loi de 2022 au Honduras (art. 2).
- 67 Loi de 1997 en Colombie (art. 1).
- 68 Loi de 2022 au Honduras (art. 6).
- 69 Loi de 2014 en Géorgie (par. 1 de l'art. 6).
- 70 Politique de 2019 en Somalie, p. 5-6 ; politique de 2013 au Yémen, p. 5 ; politique de solutions de 2016 en République démocratique du Congo (par. 2 de l'art. 2). La politique de 2019 en Somalie précise également que « la cause et la durée [du] déplacement, ainsi que [le] clan et [la] région d'origine » ne peuvent servir à déterminer s'il convient de traiter un déplacé interne comme une personnes déplacées (Ibid.). La politique infranationale adoptée par le Somaliland en 2015 indique également que « le déplacement interne peut être dû à différentes causes, être de courte ou de longue durée, avoir lieu en une seule ou plusieurs fois, se prolonger ou constituer un phénomène nouveau et peut se produire dans des zones rurales ou urbaines » (par. 4 de l'art. 1).
- 71 Loi de 2020 au Sinaloa (art. 2).
- 72 Loi de 2014 au Guerrero (art. 2).
- 73 Loi de 2012 au Chiapas (art. 3) ; loi de 2022 au Zacatecas (par. X de l'art. 5).
- 74 Voir, par exemple, Gouvernement du Mexique, Éléments minimaux pour la rédaction d'une loi d'État visant à prévenir, à traiter et à réparer globalement les déplacements internes forcés, janvier 2022. En avril 2024, le Gouvernement et le HCR travaillaient également à élaborer des orientations concernant l'enregistrement des personnes déplacées.
- 75 Sida et al., *Independent Review of the Humanitarian Response to Internal Displacement*, p. 19
- 76 Ibid.
- 77 Kälén, *Internal Displacement and the Law*, p. 61.
- 78 Tel est ce que certaines politiques prévoient expressément (notamment Afghanistan, en Iraq, au Yémen et au Somaliland).
- 79 Bien entendu, ces cadres nationaux de base peuvent s'accompagner de lois qui régissent particulièrement certains aspects de la réponse au déplacement interne, dont l'attribution des responsabilités institutionnelles (comme au Nigéria et en République démocratique du Congo) ou l'accès des personnes déplacées aux terres (comme en Afghanistan).
- 80 Société américaine de droit international et Institut Brookings, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, 2008, p. 4.
- 81 Il convient de noter que le statut de personnes déplacées a également une forte valeur politique et symbolique pour la population déplacée dans ces pays. En Géorgie, par exemple, de nombreuses personnes déplacées souhaitent conserver ce statut non seulement parce qu'il est lié à un attachement émotionnel aux zones de déplacement, mais aussi parce qu'il garantit aux personnes déplacées que le pays n'a pas oublié les territoires occupés et qu'il tient toujours à la réintégration. Dans l'esprit des personnes déplacées, ce statut leur garantit donc que l'État continuera à se préoccuper de leur situation. Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale, Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs – A Poverty and Social Impact Analysis, février 2016.
- 82 Voir, par exemple, Géorgie, Approbation des personnes déplacées internes – Reconnaissance en tant que personne déplacée à l'intérieur du pays, octroi du statut de personne déplacée et procédures d'enregistrement des personnes déplacées, décret n° 287, 2013 et *Sur la mise en œuvre des activités concernant l'enregistrement des personnes déplacées (octroi du nouveau modèle de certificat de personne déplacée interne)*, décret n° 794 ; Ukraine, *Sur l'enregistrement des personnes déplacées en provenance des territoires temporairement occupés de l'Ukraine et de la zone d'opération antiterroriste*, résolution n° 509, 2014.
- 83 Kälén, *Internal Displacement and the Law*, p. 53.
- 84 La loi de 2014 sur l'Ukraine exclut les personnes ayant commis des actes criminels liés au conflit (alinéas 1 et 2 de l'art. 12).

- 85 Par exemple, l'article 1 de la loi de 1999 en Azerbaïdjan concernant les citoyens « contraints de quitter leur lieu de résidence permanente dans un autre pays et de revenir dans la République d'Azerbaïdjan pour les raisons énoncées dans la partie 1 du présent article ».
- 86 Dans la loi géorgienne de 2014, il est cependant explicitement envisagé de permettre aux personnes déplacées situées en dehors du pays de s'enregistrer en tant que personnes déplacées, même si elles vivent à l'étranger (art. 9).
- 87 C'est ce qu'autorise la loi de 2014 en Géorgie (par. 1 de l'art. 10)
- 88 Loi de 1999 en Azerbaïdjan (art. 14).
- 89 Cette transmission est régie par la loi de 2014 en Géorgie (par. 2 et 3 de l'art. 6).
- 90 Commission de statistique des Nations Unies, *International Recommendations on IDP Statistics (IRIS)*, 2020, p. 30.
- 91 En Colombie, la loi sur les victimes de 2011 définit les « victimes » comme les personnes qui ont subi des dommages en conséquence de violations des droits humains ou du droit international humanitaire dans le contexte du « conflit armé interne » depuis 1985 (art. 3). Au Mexique, la loi sur les victimes de 2013 reconnaît en tant que « victimes » les personnes qui ont subi des préjudices, une menace ou une atteinte à leurs droits en raison de la commission d'un crime ou d'une violation des droits humains (art. 4), qu'il existe un lien avec un conflit armé ou non.
- 92 Les « victimes de déplacement forcé » sont les personnes contraintes de se déplacer en raison de ces violations du droit international humanitaire et des droits humains parceque (rappelant la définition de la loi de 1997 sur les personnes déplacées) « [leur] vie, intégrité physique, sécurité ou liberté personnelle ont fait l'objet de violations ou de menaces directes » (par. 2 de l'art. 60 de loi colombienne sur les victimes de 2011).
- 93 Loi sur les victimes de 2013 au Mexique (art. 28).
- 94 Protocole (2021) de la Commission exécutive pour l'attention aux victimes du Mexique, 2, p. 2.
- 95 La loi de 2013 sur les victimes de la ville de Mexico reprend la définition internationale, sans toutefois inclure la situation de « conflit armé » (par. XIV de l'art. 3).
- 96 Margaret Grosh, Matthew Wai-Poi et Emil Tesliuc (éd.), *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas*. Washington D. C. : Banque mondiale, 2022, p. 1.
- 97 Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale, Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs – A Poverty and Social Impact Analysis, février 2016, p. 6.
- 98 Les familles de personnes déplacées vivant sous le seuil de pauvreté avaient déjà droit au programme d'assistance sociale ciblée, lancé par le Gouvernement en 2006 pour réduire la pauvreté au sein des groupes de population extrêmement vulnérables. Les personnes déplacées qui demandent à bénéficier de ce programme doivent renoncer à leur allocation de personne déplacée à l'intérieur du pays. Ainsi, le système actuel d'assistance sociale aux personnes déplacées est un mélange d'assistance sociale fondée sur le statut et d'assistance sociale ciblée qui laisse le choix aux personnes déplacées de recevoir une assistance de l'un ou l'autre, mais pas des deux types.
- 99 Voir Gouvernement de Géorgie, Ordonnance privée n° 257 : Stratégie en matière de moyens de subsistance pour les personnes déplacées internes, 2014.
- 100 Plan d'action triennal multipartite (GP20) pour renforcer les efforts visant à prévenir, répondre et régler les situations de déplacement interne, « Ukraine: Adapting Pre-Existing Housing Scheme to Meet IDPs' Specific Needs », 2018.
- 101 Par exemple, les résolutions 429 (2 mai 2023), 709 (11 juillet 2023) et 332 (11 juillet 2023) du Cabinet des ministres en Ukraine.
- 102 Bureau du Conseil danois pour les réfugiés en Ukraine, « DRC Legal Alert Special on IDPs: Issue 101 », avril 2024.
- 103 Décret de 2000 en Colombie (art. 4) ; au Mexique, loi de 2012 au Chiapas (art. 30) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 33) ; loi de 2020 au Sinaloa (art. 34 et 40) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 39 et 49).
- 104 Institut Brookings et Université de Berne : projet sur les déplacements internes, La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : *Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*, 2008, p. 13-14.
- 105 Pour plus d'informations, voir Commission de statistique des Nations Unies, *International Recommendations on IDP Statistics (IRIS)*, 2020, p. 71-72.
- 106 Loi de 1999 en Azerbaïdjan (art. 9-10 et 12) ; décret de 2000 en Colombie (art. 2 et 4-15) ; loi de 2011 sur les victimes en Colombie (art. 155-156) ; loi de 2014 en Géorgie (art. 8-9) ; loi de 2022 au Honduras (art. 59-70) ; Ukraine (art. 1 et 4-5) ; et au Mexique, loi de 2020 au Sinaloa (art. 34-40) et loi de 2022 au Zacatecas (art. 38-43).
- 107 Décret de 2000 en Colombie (art. 13) ; loi de 2014 en Géorgie (par. 6 de l'art. 8) ; loi de 2022 au Honduras (par. 2 de l'art. 7 et par. 8 de l'art. 19).
- 108 Politique de 2013 au Yémen, p. 5-6 et 11.
- 109 Par exemple, la politique de 2019 en Somalie ; la politique de 2013 au Yémen (p. 6) ; la stratégie en matière de solutions de 2016 en République démocratique du Congo (section 2.2) et la politique de 2015 au Somaliland (par. 1 de l'art. 2).
- 110 Il s'agit d'un fait reconnu, notamment dans Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC), Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) et Projet Brookings-LSE sur le déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays [Projet Brookings-LSE], *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*, 2013 ; Convention de Kampala (par. 2 de l'art. 3).
- 111 IDMC, NRC et Projet Brookings-LSE, *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*, 2013, p. 35.
- 112 Ce constat est également valable ailleurs que dans les 15 examinés (voir, par exemple, HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*, p 19).

- 113 Voir [cette page](#) pour plus d'informations.
- 114 Voir également Institut Brookings, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*, 2008, p. 14.
- 115 Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) *Refugees and Internally Displaced Persons in Development Planning: No one left behind?* Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement, n° 47, octobre 2023.
- 116 Concernant le premier droit, voir la loi de 1997 en Colombie (par. 7 de l'art. 2) et la politique de 2021 au Nigéria (section 3.1.2). Concernant le second droit, voir la loi de 2014 en Géorgie (art. 5) ; la politique de 2008 en Iraq (section 6.3) ; la loi de 2018 au Niger (art. 10) ; la politique de 2019 en Somalie (principe 2) ; la loi de 2014 en Ukraine (art. 3) ; la politique de 2013 au Yémen (p. 8) ; la politique de 2014 au Puntland (section 6) ; la politique de 2015 au Somaliland (section 4.3) ; et au Mexique, la loi de 2012 au Chiapas (art. 24) ; la loi de 2014 au Guerrero (art. 29) et la loi de 2022 au Zacatecas (art. 58). La loi de 2022 au Honduras entérine à la fois le droit de ne pas être déplacé et le droit d'être protégé contre le déplacement (par. 1 de l'art. 35 et art. 36).
- 117 Conformément à ce point de vue, certaines politiques africaines préconisent également une interdiction légale des « expulsions forcées » en tant qu'élément nécessaire de la prévention (par exemple, la politique de 2021 au Nigéria [al. a. du par. 1 de la section 5.1], les lignes directrices sur les expulsions de 2019 en Somalie et la politique de 2015 au Somaliland, [sections 4.3-4.4.]).
- 118 Josep Zapater, « Prevention of Forced Displacement: The Inconsistencies of a Concept », *New Issues in Refugee Research*, document de recherche n° 186, 2010, p. 9.
- 119 Les Principes directeurs de 1998 énoncent le droit d'être protégé contre le déplacement « arbitraire » et décrit cinq cas dans lesquels un déplacement est susceptible d'être arbitraire (principe directeur 6). La Convention de Kampala de 2009 réitère ce droit, mais énumère huit catégories de déplacement susceptible d'être arbitraire (par. 4 de l'art. IV).
- 120 Par conséquent, quatre des cadres de protection contre le déplacement « forcé » ne donnent pas d'autres détails sur la portée de cette interdiction, à savoir la loi de 1997 en Colombie (par. 2 de l'art. 2), la loi de 2014 en Géorgie (par. 1 de l'art. 5), la loi de 2022 au Honduras (art. 35) et la loi de 2014 en Ukraine (art. 3). Il s'agit également d'une simple interdiction générale dans la politique de 2013 au Yémen (p. 8), qui prévoit toutefois des exceptions en cas de conflit et de catastrophe conformes aux termes du principe 6. La politique de 2019 en Somalie, en revanche, énumère six exemples de situations dans lesquelles l'interdiction du déplacement « forcé » s'appliquerait (principe 2.3) – qui recoupent certains des cas prévus au principe 6. De même, les cadres qui interdisent le déplacement « arbitraire » ne définissent pas cette notion de la même manière. La loi de 2018 au Niger énonce simplement qu'il s'agit de tout déplacement non conforme aux lois et aux règlements (art. 10). La politique de 2021 au Nigéria renvoie à la définition du déplacement arbitraire figurant à l'article 4 de la Convention de Kampala et à sa liste de huit catégories illustratives (section 1.2). Au Mexique, les lois infranationales donnent cinq exemples de situations dont les termes varient toutefois d'une loi à l'autre (Chiapas (art. 25) ; Guerrero (art. 3) ; Zacatecas (art. 59). La politique de 2008 en Iraq cite le principe 6, mais souligne la nécessité de veiller à ce que la législation nationale intègre les interdictions relatives à l'expulsion forcée, à la destruction et à l'expropriation des terres et des logements (section 6.3).
- 121 Pour une analyse des normes de droit international applicables, voir David Cantor, « Conceptualising “Relocation” Across Displacement Contexts » *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2023.
- 122 C'est notamment le cas de pays dépourvus d'instrument de base portant spécifiquement sur les personnes déplacées, comme la République démocratique du Congo.
- 123 Pour une analyse des règles applicables du droit international humanitaire, voir David Cantor, « Does IHL Prohibit the Forced Displacement of Civilians during War? » *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n° 4, décembre 2012, p. 840.
- 124 Par exemple, parmi les pays examinés, le code pénal de 1940 (mis à jour) de la République démocratique du Congo érige en crime de guerre « le fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent » (alinéa h) du par. 5 de l'art. 223) et son code pénal militaire de 2002 punit « la déportation, le transfert ou le déplacement illicites, la détention illicite d'une personne civile protégée par les Conventions ou les Protocoles Additionnels » (par. 5 de l'art. 166). La loi de 2005 du Tribunal pénal suprême en Iraq stipule que « [l]e fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons liées au conflit, sauf si la sécurité des civils concernés ou des impératifs militaires l'exigent » est un crime de guerre (alinéa H) du par. 4 de l'art. 13). Le code pénal de 1961 au Niger (modifié en 2003) stipule que « la déportation, le transfert ou le déplacement illicites » constituent un crime de guerre (alinéa 6) de l'art. 208.3).
- 125 Par exemple, le code pénal de 1999 en Azerbaïdjan punit le « déplacement forcé [de la population civile] des lieux d'installation légale à d'autres fins » (par. 2 de l'art. 115). Le code pénal de 2000 en Colombie punit « quiconque, au cours d'un conflit armé, sans justification militaire, déporte, expulse ou effectue un transfert ou un déplacement forcé de la population civile de son propre territoire » (art. 159, de même que l'art. 59 du code pénal militaire de 2010). Cette disposition ne reprend toutefois qu'imparfaitement l'interdiction énoncée dans le manuel militaire de base de 1995 d'« obliger les personnes civiles à se déplacer en raison du conflit, sauf si la sécurité ou des impératifs militaires l'exigent » (p. 77). Le manuel de droit international humanitaire de 2004 en Ukraine interdit « de donner des ordres et des instructions concernant le déplacement forcé de personnes civiles en lien avec le conflit armé, à moins que des considérations liées à leur sécurité ne l'exigent » (section 1.4.16).
- 126 Voir HCR et Groupe mondial de la protection, *Criminaliser le déplacement arbitraire en droit et en pratique* (2022), qui fournit plus de détails à ce sujet et analyse les dispositions applicables (en donnant l'exemple de la Colombie, du Honduras, du Mexique et de la République démocratique du Congo).
- 127 Tel semble notamment être le cas au Niger et dans l'État de Guerrero au Mexique (voire possiblement en Colombie et dans l'État de Sinaloa au Mexique, où la teneur de la protection contre le déplacement n'est pas davantage définie).
- 128 Par exemple, la politique de 2013 en Afghanistan, (section 5.1.1) et la politique de 2021 au Nigéria (alinéa c du par. 1 de la section 5.1, par. 2 de la section 5.1).

- 129 Même en Colombie, où le crime de déplacement figure dans le code pénal depuis des décennies et où une unité spéciale a été créée au sein du bureau du procureur pour en poursuivre les auteurs, il n'est pas certain que ce type de mesures ait été un moyen efficace d'empêcher que les déplacements continuent à grande échelle. La question de savoir si prendre de telles mesures a posteriori permet effectivement de rendre justice après la commission du crime de déplacement forcé est à examiner séparément. Il convient toutefois de noter que la justice ainsi rendue est souvent limitée en contexte de conflit et qu'elle peut être équilibrée par des mesures de justice transitoire dans le cadre d'un éventuel processus de paix.
- 130 HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*, p. 24 et 53-55.
- 131 Politique de 2013 au Yémen, p. 9.
- 132 Loi de 2022 au Honduras (art. 36).
- 133 Kälin, *Internal Displacement and the Law*, p. 106.
- 134 Andrés Celis, « *Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado interno* » dans Gouvernement du Mexique et al. (éd.), *Desplazamiento forzado interno en México: del reconocimiento a los desafíos*, 2022.
- 135 Ibid.
- 136 Au Honduras, il est prévu de créer une unité de prévention spécialisée au sein de la direction chargée des questions relatives aux personnes déplacées. Cette unité sera chargée de collaborer avec les autres entités du système pour concevoir des plans et des protocoles en matière de déplacement interne, effectuer des visites sur le terrain, élaborer des programmes et créer des espaces pour la protection des communautés. La loi hondurienne sur les personnes déplacées, qui s'applique non seulement aux personnes déplacées mais aussi aux « personnes qui risquent d'être déplacées », prescrit également la mise en place d'une politique nationale de prévention des déplacements dans les deux ans suivant son entrée en vigueur (art. 39).
- 137 Par exemple, toujours au Honduras, la *politique municipale pour les enfants et les adolescents de 2018-2022 à San Pedro Sula* décrit explicitement le déplacement interne comme l'une des pires expressions de la violence subie par les enfants et les adolescents de San Pedro Sula qu'il est nécessaire de prendre en charge.
- 138 Par exemple, la loi de 2022 au Honduras (art. 37-38 ; le décret de 2020 au Niger (art. 2) ; la politique de 2013 au Yémen, p. 8-9 ; et, en Éthiopie, la politique de 2015 au Somaliland (sections 4.1-4.2).
- 139 Politique de 2013 en Afghanistan (section 5.1.3) ; loi de 1997 en Colombie (art. 8) ; décret de 2020 au Niger (art. 2) ; politique de 2021 au Nigéria, (alinéa d. du par. 1 de la section 5.1) ; également, en Somalie, politique de 2015 au Somaliland (sections 4.1-4.2) ; et, au Mexique, loi de 2012 au Chiapas (art. 29) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 34) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 57).
- 140 Unité exécutive pour la gestion des camps de personnes déplacées, « Executive Unit opens the Earl Warning Department », 26 janvier 2023. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.exuye.org/en/1208>.
- 141 Unité de politique migratoire, d'enregistrement et d'identité des personnes du Ministère de l'intérieur et OIM, *Diagnóstico sobre Movilidad Humana con Énfasis en la Implementación de las Leyes Estatales sobre Desplazamiento Forzado Interno en Chiapas, Guerrero y Sinaloa*, 2022, p. 23.
- 142 Voir, par exemple, la politique de 2013 en Afghanistan, (section 5.1.1) ; la loi de 1997 en Colombie (par. 4 de l'art. 14) et au Mexique, la loi de 2014 au Guerrero (art. 30).
- 143 Expérience partagée par le Ministère de la paix lors du forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne en Afrique, qui s'est tenu à Dakar en septembre 2024.
- 144 Dans le présent rapport, le terme « phase » du processus de déplacement est entendu conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Les auteurs reconnaissent toutefois que le déplacement n'est pas un processus linéaire et que différentes phases coexistent et se chevauchent.
- 145 Seules l'Éthiopie, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo font exception, car elles se concentrent exclusivement sur les solutions.
- 146 Par exemple, la loi de 2018 au Niger (art. 13-14 et 17) ; la politique de 2021 au Nigéria (al. d. du par. 1 de la section 3.1) ; la Somalie ; la loi de 1997 en Colombie (art. 2) ; la politique de 2013 en Afghanistan, (section 2.2) ; la politique de 2013 au Yémen (p. 7) ; également les lignes directrices de 2014 au Puntland (section 2) ; les lignes directrices de 2015 au Somaliland 2015 (section 5) et la loi de 2020 au Sinaloa (art. 15).
- 147 Certains cadres prétendent également imposer des devoirs aux personnes déplacées, comme celui de respecter la culture et les normes des communautés d'accueil ainsi que de se conformer aux règles des centres collectifs (section 3.2. de la politique de 2021 au Nigéria) ; de s'enregistrer en tant que personnes déplacées, de fournir des informations véridiques et d'accepter le lieu assigné si une réinstallation est nécessaire (art. 22 de la loi de 2014 au Guerrero) ; ainsi que de signaler tout changement de résidence dans le délai imparti et de se rendre régulièrement au bureau de l'État (par. 2 de l'art. 9 de la loi de 2014 en Ukraine).
- 148 C'est le cas de l'Azerbaïdjan, du Honduras et de certaines lois infranationales au Mexique, ainsi que des cadres juridiques sur les victimes qui tiennent compte des personnes déplacées au niveau national en Colombie et au Mexique.
- 149 Azerbaïdjan, Colombie, Iraq, Niger, Ukraine, République démocratique du Congo et États de Sinaloa et de Guerrero au Mexique.
- 150 Honduras, Iraq, Niger et Puntland en Somalie.
- 151 Yémen et Somaliland en Somalie.
- 152 Par exemple, la loi de 1999 en Azerbaïdjan ; la politique de 2019 en Somalie ; la loi de 2014 en Ukraine ; la politique de 2013 au Yémen ; également les lignes directrices de 2014 au Puntland et la politique de 2015 au Somaliland. Au Mexique, les dispositions relatives à l'« assistance humanitaire » de la loi de 2012 au Chiapas semblent viser la jouissance de tous les droits, non seulement pendant la phase d'urgence.
- 153 Par exemple, la loi de 1997 en Colombie ; la loi de 2018 au Niger et la politique de 2021 au Nigéria. Cette phase apparaît également dans les cadres relatifs aux victimes de la Colombie et du Mexique, qui ne mentionnent toutefois pas l'aide humanitaire internationale.

- 154 Voir, par exemple, les instruments portant spécifiquement sur les personnes déplacées adoptés en Afghanistan, au Niger et au Nigéria.
- 155 En Somalie, par exemple, alors que la politique nationale de 2019 sur les personnes déplacées détaille une liste de mesures visant à garantir l'application de solutions, aucune mesure comparable n'est prévue concernant l'application des normes de protection et d'assistance prévues dans cette politique ou dans d'autres instruments à venir.
- 156 Azerbaïdjan, Iraq, Ukraine.
- 157 Iraq, Ukraine.
- 158 Afghanistan, Iraq.
- 159 Afghanistan, Nigéria, Ukraine.
- 160 Afghanistan, Azerbaïdjan, Nigéria, Yémen.
- 161 Ukraine.
- 162 Iraq, Yémen.
- 163 Cela passe notamment par l'attribution de titres de propriété dans les implantations sauvages où des personnes déplacées vivent (comme en Afghanistan et la région administrative de Benadir en Somalie).
- 164 Pour en savoir plus, voir Walter Kaelin et Nina Schrepfer, *Internal displacement and the Kampala Convention : an opportunity for development actors - Analytical Paper on the Relevance of Human Rights Approaches for Development Activities Targeting Conflict- and Disaster-Induced Displacement in Africa*, IDMC, 2012.
- 165 Voir, par exemple, la Stratégie des solutions de 2018 en République centrafricaine ; la stratégie en matière de solutions de 2016 en République démocratique du Congo ; la stratégie en matière de solutions de 2020 en Somalie ; la stratégie en matière de solutions de 2017 dans la région éthiopienne Somali et le programme de « grand retour » 2022 en Azerbaïdjan.
- 166 États d'Adamawa, de Borno et de Yobe au Nigéria et région de Somali en Éthiopie.
- 167 La stratégie en matière de solutions adoptée en 2016 en République démocratique du Congo concerne spécifiquement la province du Nord-Kivu ; la stratégie en matière de solutions de Somalie (2020) définit quant à elle des sous-groupes parmi l'ensemble des personnes déplacées.
- 168 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.1.2) ; décret de 2000 et protocole sur les retours de 2006 en Colombie.
- 169 Comme en Afghanistan, au Niger, au Nigéria, en Somalie, en République démocratique du Congo et au Yémen. Cette influence transparaît aussi clairement dans les instruments adoptés par des autorités infranationales, comme au Mexique (Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Zacatecas) et en Somalie (Puntland, Somaliland).
- 170 Colombie.
- 171 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.1) ; Programme de « grand retour » de l'Azerbaïdjan (2022) ; loi de 2014 en Géorgie (art. 17-18) ; loi de 2022 au Honduras (art. 75) ; politique de 2019 en Somalie (principe 4) ; loi de 2018 au Niger (par. 1 de l'art. 23) ; également loi de 2012 au Chiapas (art. 35) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 51) ; loi de 2020 au Sinaloa (art. 21) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 65) ; lignes directrices de 2014 au Puntland (alinéa a) du par. 18.3) ; stratégie de la région Somali en matière de solutions (2017, section 2.3).
- 172 Loi de 2018 au Niger (par. 1) de l'art. 23) ; loi de 2022 au Nigéria (alinéa a) du par. 5) de l'art. 29) ; également loi de 2012 au Chiapas (art. 35) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 51) ; loi de 2020 au Sinaloa (art. 21) ; et loi de 2022 au Zacatecas (art. 65). La Cour suprême de justice du Mexique a également reconnu l'existence du devoir de créer les conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables pour les personnes déplacées (Expediente Auxiliar 130/2022-I, p. 20).
- 173 Loi de 2022 au Honduras (art. 74) ; loi de 2022 au Nigéria (alinéa b) du par. 5) de l'art. 29) ; politique de 2013 au Yémen, p. 26. Bien que la loi colombienne de 1997 soit antérieure aux normes internationales, elle établit un droit d'accès à des solutions et de retour (par. 5 et 6), ainsi qu'un devoir du gouvernement de faciliter le retour (art. 16). Les juridictions du pays ont ensuite interprété le principe directeur 28 comme une norme constitutionnelle contraignante (*décision SU-1150/2000*), ce qui apparaît également dans le plan d'aide aux victimes de 2012 (p. 125-126).
- 174 Parmi les instruments qui présentent ce choix comme un droit, on peut citer la loi de 2022 au Honduras (par. 10 de l'art. 35) ; la politique de 2021 au Nigéria (section 3.1.9) ; la politique de 2019 en Somalie (par. 2 de la section 3.2) ; également la politique de 2015 au Somaliland, (al. c. de la section 6) ; et la stratégie de la région Somali en matière de solutions (2017, section 2.3).
- 175 Stratégie des solutions de 2018 en République centrafricaine (p. 10) ; politique de 2021 au Nigéria, (alinéa c) du par. 4 de la section 5.1) ; loi de 2022 au Nigéria, (alinéa b) du par. 1 de l'art. 29) ; politique de 2019 en Somalie (par. 2 de la section 3.2) ; politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.2) ; stratégie de 2023 en Ukraine ; politique de 2013 au Yémen (p. 29) ; également politique de 2015 au Somaliland (al. d. de la section 6). La politique de 2021 au Nigéria définit les aspects dont les personnes déplacées doivent être informées au sujet de la situation sur le lieu de retour, à savoir : « i. L'accès et la sécurité, y compris la taille de la zone où la sécurité est garantie ; ii. L'existence de mines terrestres, d'engins explosifs improvisés ou de munitions non explosées et d'autres obstacles au retour, à la réinstallation ou à l'intégration locale en toute sécurité et dans la dignité ; iii. La possibilité de reprendre leurs activités régulières (comme l'agriculture), compte tenu de la sécurité dans la région ; iv. Le degré d'endommagement ou de destruction des bâtiments publics et privés ; v. L'existence de services (abri, nourriture, santé, assainissement, eau, éducation) avant leur retour (et non la promesse que ces services seront fournis à l'avenir) ; xi. Les documents à fournir ; et xii. Le transport vers le lieu de retour, de réinstallation ou d'intégration. » (alinéa c. du par. 4 de la section 5.1).
- 176 Politique de 2021 au Nigéria.
- 177 Stratégie des solutions de 2018 en République centrafricaine (p. 10) ; politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.2) ; politique de 2015 au Somaliland (al. d de la section 6).

- 178 Loi de 2022 au Honduras (art. 74) ; loi de 2022 au Nigéria (alinéa) du par. 4 de l'art. 29) ; politique de 2019 en Somalie (principe 4.3) ; également loi de 2012 au Chiapas (art. 36) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 52) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 66) ; stratégie de la région Somali en matière de solutions (2017, section 2.3) ; et stratégies de 2017 et de 2023 en Ukraine.
- 179 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.2) ; politique de 2013 au Yémen (p. 29) ; également lignes directrices de 2014 au Puntland (alinéa e) du par. 18.3) ; et stratégies de 2017 et de 2023 en Ukraine.
- 180 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.1) ; cadre pour les retours de 2017 en Iraq (section 8) ; politique de 2021 au Nigéria (al. a. du par. 4 de la section 5.1) ; politique de 2019 en Somalie (sections 3.2.3-4) ; également lignes directrices de 2014 au Puntland (par. 18.3) ; politique de 2015 au Somaliland 2015 (alinéa e de la section 6) ; stratégie de la région Somali en matière de solutions (2017, section 2.3). La politique de 2021 au Nigéria fournit les exemples suivants d'incitations au retour : « incitations monétaires, menaces de perte d'avantages, interruption de l'assistance sur le lieu du déplacement » (alinéa a. du par. 4 de la section 5.1). Le cadre pour les retours de 2017 en Iraq impose aux autorités de tout mettre en œuvre pour prévenir et combattre contre les retours forcés, mais aussi les expulsions forcées, les retours prématurés, les retours entravés et la confiscation des documents d'identité (section 8).
- 181 Voir David Cantor, *Returns of Internally Displaced Persons during Armed Conflict: International Law and its Application in Colombia*, Nijhoff, 2018.
- 182 Ibid.
- 183 Loi de 1999 en Azerbaïdjan (art. 14).
- 184 Voir, par exemple, Bureau du Groupe de la protection pour le nord-est du Nigéria, *Advocacy Note on Protection Concerns related to the Closure of Camps in Local Government Areas (LGAs) in Borno State, North-East Nigeria*, 19 décembre 2023.
- 185 Cadre pour les retours de 2018 en Iraq (section 8) ; loi de 2018 au Niger (art. 24).
- 186 Décret de 2000 en Colombie (art. 28).
- 187 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.2) ; cadre pour les retours de 2018 en Iraq (section 10) ; politique de 2021 au Nigéria (par. 4 de la section 5.1) ; politique de 2013 au Yémen (p. 23).
- 188 Stratégie des solutions de 2018 en République centrafricaine (p. 10-11) ; politique de 2019 en Somalie (par. 1 de la section 3.3).
- 189 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.2) ; politique de 2019 en Somalie (par. 1 de la section 3.3) ; stratégie de 2023 en Ukraine ; politique de 2013 au Yémen, (p. 29).
- 190 Les processus de retour sont donc souvent liés au rétablissement de l'autorité de l'État lorsque son incapacité à garantir la sécurité a contribué au déplacement en premier lieu. Dans la pratique, cette articulation est souvent ambiguë et les retours ou les réinstallations finissent par servir des objectifs politiques ou militaires visant à prouver la sécurité (Cantor, *Returns of Internally Displaced Persons during Armed Conflict*).
- 191 Dans certains cas, cette différence s'expliquerait en partie par la présomption que les mesures prises au cours de la phase de protection et d'assistance ont déjà résolu les questions relatives à ces critères facultatifs. Par exemple, les dispositions relatives aux solutions de la politique de 2013 en Afghanistan et de la loi de 2018 au Niger couvrent respectivement quatre et six secteurs qui recoupent les critères d'application d'une solution définis dans ces cadres, dont les dispositions sur la protection et l'assistance prévoient toutefois des mesures correspondant à chacun des huit critères du cadre du CPI. Un contre-exemple est celui de la politique (peut-être généralement anormale) de 2019 en Somalie, dont les dispositions relatives aux solutions correspondent aux huit critères, mais dont les dispositions applicables à la réponse générale au déplacement interne ne prévoient de remplir que deux critères essentiels et un critère facultatif. Cet agencement laisse à entendre qu'il n'est pas jugé immédiatement nécessaire de satisfaire certains des critères facultatifs au cours de la phase de protection et d'assistance, mais possible de considérer ces critères comme des questions à régler au cours d'une phase ultérieure de solutions (ce qui est pourtant incompatible avec la définition restrictive des solutions durables figurant dans cette même politique).
- 192 Voir, par exemple, le plan d'action de 2017 en Géorgie et la stratégie de 2023 en Ukraine.
- 193 Loi 387 en Colombie (art. 14) ; programme de 2015, stratégie de 2018, stratégie de 2021 et stratégie de 2023 en Ukraine ; loi de 2018 au Niger (art. 21) ; et politique de 2013 au Yémen. Voir également, en ce qui concerne les solutions, la Stratégie des solutions de 2018 en République centrafricaine (p. 9-10) et la politique de 2019 en Somalie (section 3.3).
- 194 Jennifer S. Wistrand, « A Development Approach to a Protracted IDP Situation: Lessons from Azerbaijan », *Journal on Migration and Human Security*, vol. 11, no 1, 2023, p. 23 et 36
- 195 Groupe de travail sur les solutions durables, *Resolving Internal Displacement in Iraq: Inter-Agency Durable Solutions Strategic and Operational Framework*, 2021.
- 196 Par exemple, le plan de développement de 2018 en Colombie ; les plans de développement national de 2018 et de 2020 en Iraq ; le plan de développement national de 2021 au Nigéria ; et les plans de développement national de 2017 et de 2020 en Somalie.
- 197 Par exemple, les plans de relèvement de 2017 et de 2022 en République centrafricaine ; et le plan Buhari de 2016 ainsi que le cadre national de développement humanitaire de la paix de 2021 au Nigéria.
- 198 Voir, par exemple, la stratégie en matière de moyens de subsistance pour les personnes déplacées internes de 2014 en Géorgie ; la loi sur la protection sociale des personnes déplacées internes et des personnes étant considérées équivalentes de 1999 (n° 669-1Q) en Azerbaïdjan ; loi sur la protection sociale (*Ley de Asistencia Social*) de 2021 au Mexique et politique nationale de protection sociale de 2019 en Somalie.
- 199 Loi sur les victimes de 2011 en Colombie (art. 67) ; loi de 2022 au Honduras (par. 18 de l'art. 5) ; protocole sur les victimes de 2021 au Mexique (p. 5) ; loi de 2018 au Niger (par. 3 de l'art. 2) ; politique de 2021 au Nigéria (p. 14-15) ; politique de 2019 en Somalie (p. 6) ; également politique de 2015 au Somaliland ; lignes directrices de 2014 au Puntland, (alinéa b) du par. 18.3) ; loi de 2012 au Chiapas (art. 40) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 41) ; loi de 2020 au Sinaloa (art. 41) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 70).

- 200 Politique de 2021 au Nigéria (section 5.2) ; loi de 2022 au Nigéria (par. 6 de l'art. 29).
- 201 Stratégie de solutions de la région Somali (2017, section 2.3).
- 202 Politique de 2015 au Somaliland (p. 6).
- 203 Loi de 2012 au Chiapas (art. 41) ; loi de 2014 au Guerrero (art. 41) ; loi de 2020 au Sinaloa (art. 41) ; loi de 2022 au Zacatecas (art. 70).
- 204 Politique de 2013 en Afghanistan (section 8.3.1).
- 205 Loi de 2018 au Niger (art. 25).
- 206 Conformément à la politique sur les solutions de remplacement des camps (*Policy on Alternative to Camps*) adoptée par le HCR en 2013, les camps prennent différentes formes. Il peut notamment s'agir de camps planifiés ou spontanés ainsi que d'autres zones d'installation, telles que des centres collectifs. Les camps sont des lieux de résidence des personnes déplacées dans la plupart desquels le gouvernement et les acteurs humanitaires fournissent une assistance et des services centralisés.
- 207 Rapport de mission (p. 6), en possession des auteurs.
- 208 Groupe d'experts en statistiques sur les réfugiés et les déplacés (EGRIS), *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés (IRIS)*, mars 2020, p. 63-73.
- 209 Voir Natalia Baal, « A question with many answers: how to measure progress towards or the achievement of durable solutions to internal displacement? », séance de la conférence de la Refugee Law Initiative, mars 2024.
- 210 EGRIS, *Recommandations internationales sur les statistiques relatives aux déplacés (IRIS)*, p. 46-54.
- 211 Voir : <https://inform-durablesolutions-idp.org/fr/a-propos/>.
- 212 EGRIS, *Towards a harmonised statistical measure for exits from the stock of internally displaced persons*, document méthodologique n° 2, 2023.
- 213 Ce point a été
- 214 Voir, par exemple, Joint IDP Profiling Service, *Guide d'analyse des solutions durables*, mars 2020 ; et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Turning the tide on internal displacement : a development approach to solutions*, novembre 2022.
- 215 Un état de choses inconstitutionnel est une situation dans laquelle des violations massives des droits fondamentaux résultent de défaillances structurelles dans l'action du gouvernement. Dans cet état, la gravité de la situation de violation des droits ainsi que la complexité de ses causes justifient que la Cour constitutionnelle participe ou intervienne plus directement pour la résoudre.
- 216 Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) chargé de la question des déplacements internes, *Éclairage sur les déplacements internes : Perspectives pour l'avenir, 2022* ; PNUD, *Institutional Strategy on Development Solutions to Internal Displacement*, 2023 ; et Kälin, *Internal Displacement and the Law*.
- 217 Il existe certaines exceptions. La loi de 2014 en Ukraine (art. 13) et la loi de 2022 au Honduras (art. 71), par exemple, indiquent explicitement qu'il est possible de faire appel des décisions des autorités devant les juridictions nationales de la manière y prévue.
- 218 Projet Brookings-LSE, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, novembre 2011, p. 87-88.
- 219 C'est notamment le cas de l'Afghanistan, de la Colombie, de la Géorgie, de l'Iraq, de la République démocratique du Congo et du Yémen.
- 220 IDMC, NRC et Projet Brookings-LSE, *Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Guide pour en faciliter l'élaboration*, p. 9.
- 221 Voir la loi sur la Commission nationale pour les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur du pays de 2022 au Nigéria ; et la loi n° 21 de 2009 du Ministère des déplacés et des migrants en Iraq.
- 222 Projet Brookings-LSE, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, p. 89.
- 223 Voir HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*, p. 32.
- 224 Créé en 1996, le Ministère des personnes déplacées en provenance des territoires occupés a fusionné avec le Ministère du travail, de la santé et des affaires sociales en 2018 pour devenir le Ministère des personnes déplacées en provenance des territoires occupés, du travail, de la santé et des affaires sociales.
- 225 En Ukraine, un ministère créé en 2016 gère les territoires occupés et les personnes déplacées en qualité de Ministère de la réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine.
- 226 Voir, par exemple, le Comité d'État pour les affaires relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées en Azerbaïdjan ainsi que l'Ukraine, à l'origine.
- 227 Ce qui est actuellement le cas au Yémen et l'a été en Colombie, dont le point focal pour les personnes déplacées relevait du bureau du président à une certaine époque.
- 228 Dans le cadre de certains pays un autre organisme chef de file est désigné lorsque le déplacement est dû à des catastrophes. Voir, par exemple, la politique de 2013 en Afghanistan (section 4.3).
- 229 Assemblée générale des Nations Unies, *Aide et protection en faveur des déplacés – Note du Secrétaire général*, 20 août 2015, doc. ONU A/70/334.
- 230 Région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale, Georgia: *Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs – A Poverty and Social Impact Analysis*, février 2016, p. 15.
- 231 Comme en Afghanistan, en Colombie, au Honduras, au Nigéria, en Somalie et au Yémen.
- 232 Comme en Colombie, en Géorgie, en Iraq et au Yémen.

- 233 Comme au Nigéria et en Somalie.
- 234 Martina Caterina et Andres Lizcano, « The Question of Data in Internal Displacement Law-and-Policy-making », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 39, n° 4, 2020, p. 634-646.
- 235 Il arrive notamment qu'un objectif de grande envergure soit fixé, comme celui d'informer « les parties prenantes de la situation critique, des besoins et du nombre de personnes déplacées ainsi que de l'évolution et des conséquences du déplacement interne sur la démocratie, la sécurité nationale et les communautés d'accueil ». La collecte de données peut aussi viser des objectifs pratiques plus particuliers, comme lorsqu'elle est « nécessaire uniquement pour fournir une assistance », pour définir des solutions appropriées, pour « évaluer les besoins des personnes déplacées internes afin de mieux y répondre, en tenant compte des critères de vulnérabilité » ou pour « répertorier leurs biens afin de garantir leurs droits et d'envisager la possibilité de restituer les biens occupés par d'autres personnes à leurs propriétaires d'origine ».
- 236 Caterina et Lizcano, « The Question of Data ».
- 237 Ordonnance n° 22/033 du 7 janvier 2022.
- 238 Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Visite au Mexique – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays*, Cecilia Jiménez-Damary, 2023, doc. ONU A/HRC/53/35/Add.2.
- 239 Ibid., p. 20.
- 240 Stratégie pour des solutions au Nord-Kivu de 2016 en République démocratique du Congo (section 2.1).
- 241 Stratégie de solutions de la région Somali (2017, section 2.3).
- 242 Voir le plan d'action de l'État d'Adamawa pour des solutions durables au déplacement interne 2025-2027 ; la stratégie de l'État de Borno pour des solutions durables au déplacement interne 2025-2027 ; et le plan d'action de l'État de Yobe pour des solutions durables au déplacement interne 2025-2027.
- 243 Comme en Afghanistan, en Azerbaïdjan, en Colombie, au Nigéria, en Somalie, en Ukraine et au Yémen, ainsi qu'au Somaliland et au Puntland.
- 244 Comme en Afghanistan, en Colombie, au Honduras, au Nigéria, en Somalie et en Ukraine.
- 245 Les ministères responsables de la réponse globale au déplacement interne sont simplement chargés d'effectuer des tâches spécifiques. La Commission nationale pour les réfugiés et les personnes déplacées, par exemple, est responsable d'élaborer des politiques et des jeux de données alors que le Ministère de l'intérieur est responsable de la coordination verticale.
- 246 Stratégie de solutions de la Somalie, 2020, p. 71-72.
- 247 Ibid., p. 75.
- 248 Pour plus d'informations sur le rôle des collectivités locales, voir également HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*, p. 34-35.
- 249 Comme en Afghanistan, la Colombie, le Honduras, le Niger ; également le Somaliland.
- 250 Comme au Yémen et au Nigéria.
- 251 Comme au Puntland, au Somaliland et dans la région administrative de Benadir en Somalie.
- 252 Cette réponse est notamment constituée d'un cadre national tenant compte des personnes déplacées et fondée sur les droits des victimes. Si l'institution désignée responsable du cadre n'était pas disposée à assumer la responsabilité de la réponse nationale au déplacement interne en raison de problèmes de capacité, des entités telles que le Ministère de l'intérieur travaillent sur la question des personnes déplacées.
- 253 Comme en Afghanistan, en Colombie, en Géorgie, au Honduras, en Iraq, au Niger, au Nigéria, en Somalie, en Ukraine et au Yémen, ainsi qu'au Sinaloa (Mexique) et au Somaliland et au Puntland (Somalie).
- 254 Comme au Honduras et au Yémen.
- 255 Comme au Honduras, en Ukraine et au Yémen.
- 256 Comme en Afghanistan, au Nigéria, en Somalie et au Yémen ainsi qu'au Somaliland et au Puntland.
- 257 Il convient de noter que le programme de grand retour de 2022 est doté de son propre centre de coordination interministériel au sein du gouvernement national, le Conseil de consultation (qui est dirigé par le bureau du président). Ce conseil comprend des représentants de tous les ministères nationaux concernés, notamment du point focal institutionnel pour les personnes déplacées, qui dirigent le programme dans leurs domaines de compétence. Il existe également des groupes de travail sur des thèmes particuliers.
- 258 Comme en Afghanistan, en Colombie, au Niger et en Somalie.
- 259 Ana María Ibáñez et Andrea Velásquez, *La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?*, Institut Brookings et Université de Berne : projet sur les déplacements internes, 2008.
- 260 Décret 2640 de 2015 sur la stratégie de co-responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des victimes du conflit armé interne en Colombie.
- 261 Melissa Weihmayer, « Multilevel Governance “from Above”: Analysing Colombia's System of Co-Responsibility for Responding to Internal Displacement », *Journal of Refugee Studies*, vol. 37, n° 2, 2023, p. 392.
- 262 La plupart des intervenants ont indiqué que cette formulation constituait un défi, y compris des victimes elles-mêmes, au forum commémoratif du 20^e anniversaire de la décision juridique T-025 organisé par la Cour constitutionnelle et le bureau du HCR en Colombie en mai 2024, à Bogota.

- 263 Comme en Afghanistan, en Colombie, au Honduras, au Niger, au Nigéria, en Ukraine et au Yémen ainsi qu'au Somaliland.
- 264 Comme en Afghanistan, en Colombie, au Honduras, au Niger et au Nigéria ainsi qu'au Somaliland. Au Honduras, l'article 30 de la loi sur les personnes déplacées de 2023 précise que le fonds créé doit principalement servir à financer l'aide humanitaire et que seulement 20 % des ressources peuvent être affectées à l'application de solutions durables.
- 265 Loi de 2014 en Ukraine (art. 15).
- 266 Loi sur les victimes de 2011 en Colombie (art. 177).
- 267 Comme en Colombie et au Honduras.
- 268 C'est notamment le cas du Yémen.
- 269 Les partenaires internationaux semblent avoir investi davantage de ressources en Ukraine depuis l'intensification du conflit en 2022.
- 270 Par exemple, en une seule année, la réponse au déplacement interne en Somalie (pays fragile et manquant de ressources) a permis d'assurer la sécurité d'occupation de 100 000 personnes déplacées et de fournir un abri à 150 000 de ces personnes, bien que 1,8 million de nouveaux déplacements aient eu lieu au cours de la même période.
- 271 International Crisis Group, *Responding to Ukraine's Displacement Crisis: From Speed to Sustainability*, 26 septembre 2022.
- 272 Celis, « Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas ».
- 273 Voir, par exemple, la loi sur les victimes de 2011 en Colombie (art. 17-19).
- 274 Loi de 2022 au Honduras (par. 22 de l'art. 4).
- 275 Des membres du personnel ou des unités des institutions nationales des droits humains sont désignés en tant que point focal dans certains des pays examinés (notamment en Éthiopie, en Géorgie, au Honduras, au Nigéria, en République démocratique du Congo et en Ukraine). Voir HCR et *al.*
- 276 Parmi les bons exemples récents d'initiatives de ce type, outre les cours sur le déplacement interne que l'Institut international de droit humanitaire de San Remo organise depuis longtemps en collaboration avec le HCR et la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, on peut citer les cours en ligne sur le déplacement interne proposés aux agents de l'État par le Ministère des droits humains et le HCR au Honduras ainsi que les cours organisés à plusieurs reprises par xxx au Mexique à l'intention des fonctionnaires, de la société civile et des universitaires.
- 277 Plan d'action triennal multipartite (GP20) pour renforcer les efforts visant à prévenir, répondre et régler les situations de déplacement interne, *Honduras Preparing for Solutions through Abandoned Property Registration*, 2018.
- 278 L'acronyme espagnol MIRPS signifie « Cadre intégral régional pour la protection et les solutions ». Ce mécanisme appuie la réponse au déplacement forcé en Amérique centrale et au Mexique.
- 279 Comme au Niger et en Géorgie.
- 280 Comme en Afghanistan.
- 281 Comme au Honduras, au Nigéria et en Somalie.
- 282 Comme en Afghanistan, au Niger, au Nigéria, en Somalie, en Ukraine et au Yémen.
- 283 Comme en Afghanistan et au Nigéria.
- 284 Politique de 2021 sur les personnes déplacées au Nigéria (p. 77).
- 285 Rapport du forum transrégional sur la mise en œuvre des lois et des politiques relatives au déplacement interne, tenu du 6 au 9 juin 2023.
- 286 Politique de 2019 sur les personnes déplacées en Somalie (par. 4 de l'art. 4).
- 287 Comme la Géorgie, le Honduras et l'Ukraine.
- 288 Comme l'Afghanistan.
- 289 Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes, *Éclairage sur les déplacements internes : Perspectives pour l'avenir*, 2021, p. 24-27.
- 290 Décret sur les victimes de 2015 (1084) et résolution de 2020 de l'Unité d'aide aux victimes (1668) en Colombie.
- 291 Résolution 812 de 2023 du Conseil de coordination des personnes déplacées en Ukraine.
- 292 Le Tchad, autre État partie à la Convention de Kampala de 2007, a également adopté sa loi sur les personnes déplacées en 2023.
- 293 Comme au Nigéria et en Éthiopie.
- 294 Il convient de noter que ces difficultés n'empêchent pas nécessairement les personnes déplacées originaires du nord du pays de recevoir une assistance, dont la fourniture n'est pas systématiquement refusée.
- 295 La Cour constitutionnelle colombienne a jugé cette approche inconstitutionnelle dans sa décision T-318 de 2011.
- 296 Les juridictions et les organes de décision internationaux peuvent également jouer un rôle, bien qu'ils aient uniquement le pouvoir de formuler des conclusions ou des prescriptions dans la plupart des cas. Cette compétence limitée n'empêche pas qu'il est parfois ainsi demandé aux États de traiter les causes institutionnelles. Certaines juridictions ont même adopté des procédures de résolution des problèmes structurels nationaux communs à un grand nombre d'affaires (notamment la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle de Colombie). Dans ce cas, l'incidence des conclusions et des prescriptions internationales sur la mise en œuvre de la réponse au déplacement interne dépend également de la capacité de l'entité émettrice à rendre des jugements contraignants ainsi de la manière dont l'État visé réagit à ce qui lui est demandé dans la pratique.

297 HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022*.

298 Voir, par exemple, HCR et Groupe mondial de la protection, *Rapport mondial 2022* ; Kälén, *Internal Displacement and the Law*, p. 236-322 ; et Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes, *Éclairage sur les déplacements internes : Perspectives pour l'avenir*.

**Rapport mondial sur les lois et les politiques en matière
de déplacement interne**

2025

