



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 août 2010  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante- cinquième session

Point 69 (b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme, y compris**  
**les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif**  
**des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

## **Protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays**

### **Note du Secrétaire général**

En application de la résolution 62/153 de l'Assemblée générale et des résolutions du Conseil des droits de l'homme 6/32 et 14/6, le Secrétaire général à l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport que son Représentant pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kälin, a établi.

---

\* A/65/150.



## Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans de leur propre pays

### *Résumé*

Le présent rapport décrit brièvement les principaux travaux menés par le Représentant au cours de la période comprise entre les mois d'août 2009 et de juillet 2010. Il passe également en revue les différents aspects de la responsabilité des États de fournir une assistance humanitaire et des droits des personnes déplacées dans leur propre pays à cette assistance, question étroitement liée à l'accès humanitaire.

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Mandat et activités du Représentant . . . . .	3
A. Mandat du Représentant . . . . .	3
B. Collaboration avec les pays . . . . .	3
C. Coopération avec les organisations régionales et internationales . . . . .	9
D. Renforcement des capacités et autres activités . . . . .	10
E. Prise en compte généralisée des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les activités des organismes des Nations Unies . . .	13
III. Section thématique : le devoir premier de l'État d'apporter une aide humanitaire et les droits correspondants des personnes déplacées dans leur propre pays . . . . .	15
IV. Conclusions et recommandations . . . . .	25

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport est le dernier soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays dont le mandat s'achève en octobre 2010. Ce rapport est soumis en application de la résolution 62/153 de l'Assemblée générale, de la résolution 6/32 du Conseil des droits de l'homme et de la récente résolution 14/6 adoptée en juin 2010 par le Conseil qui décide de proroger ce mandat pour une durée de trois ans.

2. Ce rapport décrit brièvement les principaux travaux menés par le Représentant au cours de la période comprise entre les mois d'août 2009 et de juillet 2010. Il contient également une section thématique concernant la responsabilité des États de fournir une assistance humanitaire et les droits des personnes déplacées dans leur propre pays à cette assistance, question étroitement liée à l'accès humanitaire.

## **II. Mandat et activités du Représentant**

### **A. Mandat du Représentant**

3. En application des résolutions 6/32 et 14/6 du Conseil des droits de l'homme, le Représentant a pour mandat de s'attaquer aux problèmes complexes des situations de déplacement interne, en particulier par la prise en compte des droits fondamentaux des personnes déplacées dans les activités de toutes les entités compétentes du système des Nations Unies; et de s'employer à renforcer l'action internationale moyennant une action coordonnée pour faire œuvre de sensibilisation et agir en faveur d'une meilleure protection et d'un plus grand respect des droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays (voir par. 6 et 11 des résolutions 6/32 et 14/6, respectivement).

4. Conformément à son mandat, le Représentant s'est attaché à promouvoir une perspective fondée sur les droits des déplacements internes sur la base d'un dialogue suivi avec les gouvernements et d'activités d'intégration à grande échelle au sein des Nations Unies et des organisations régionales. Pour aborder de façon efficace le problème des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il convient en effet de travailler sur plusieurs fronts, à savoir la promotion et la protection des droits de l'homme, l'action humanitaire, le relèvement et le développement et la construction de la paix.

5. Durant tout son mandat, le Représentant a reçu le soutien du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et a entretenu une étroite coopération avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Haut-Commissariat pour les réfugiés. Il a également bénéficié du soutien du projet Brookings-Bern sur les déplacements internes, notamment en matière de recherche, de renforcement des capacités et de sensibilisation.

### **B. Collaboration avec les pays**

6. Au cours de la période comprise entre les mois d'août 2009 et de juillet 2010, le Représentant a collaboré avec plusieurs pays. Il souhaite exprimer sa

reconnaissance aux gouvernements qui l'ont invité ou lui ont prêté leur collaboration durant cette période ainsi que durant les six dernières années.

## **1. Azerbaïdjan**

7. Le Représentant a entrepris une mission de suivi en Azerbaïdjan du 19 au 24 mai 2010<sup>1</sup>. Il s'était déjà rendu dans le pays en 2007. Bien qu'observant des progrès notoires, tels que la fermeture des camps de tentes, le Représentant souligne la nature prolongée de ce déplacement qui dure depuis près de deux décennies et continue de porter atteinte aux droits fondamentaux de près de 600 000 personnes déplacées dans leur propre pays dont beaucoup vivent encore dans des conditions déplorable.

8. Le Gouvernement a engagé des ressources importantes pour améliorer les conditions de logement et construire un grand nombre de maisons et d'appartements pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Toutefois, la majorité des personnes déplacées sont encore sans-logis et l'accès à un logement convenable reste une de leurs préoccupations majeures. Il faut poursuivre les efforts pour améliorer et garantir le droit au logement, en particulier pour ceux qui vivent encore dans des abris de type finlandais dans des zones rurales, ou dans des centres urbains collectifs tels que des dortoirs et pour ceux qui courent le risque d'être expulsés des centres urbains.

9. Des efforts plus concertés doivent être consentis pour améliorer l'emploi et les possibilités de moyens d'existence des personnes déplacées à l'intérieur du territoire dont les taux de chômage et de pauvreté restent très supérieurs à ceux du reste de la population. Des programmes spécifiques s'imposent pour des personnes qui vivent dans les zones urbaines et dans de nouveaux établissements situés dans des régions plus éloignées pour rompre ou atténuer le rapport de dépendance.

10. Dans le domaine de la santé, le Représentant se félicite du diagnostic de la santé mentale des personnes déplacées à l'intérieur du territoire réalisé par l'Organisation mondiale de la Santé, ainsi que du plan d'action fondé sur ce diagnostic et du nouveau programme de mesures d'encouragement mis en place par le Gouvernement pour accroître la présence d'un personnel médical qualifié dans les zones rurales.

11. En matière d'éducation, malgré l'abolition officielle des politiques de ségrégation appliquées aux enfants des communautés déplacées et la construction de nouveaux établissements scolaires, de graves préoccupations persistent quant à la qualité de l'éducation dispensée aux enfants et aux jeunes appartenant à la population déplacée. Le Représentant recommande la réalisation d'une évaluation de la qualité et des besoins en matière d'éducation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et l'application de mesures destinées à promouvoir l'éducation mixte et à multiplier les possibilités d'interaction entre les enfants des communautés locales et les enfants provenant de communautés déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

12. Le Représentant a également souligné plusieurs autres aspects qui requièrent l'attention du Gouvernement, en particulier la nécessité d'évaluer les besoins afin de déterminer combien de personnes déplacées à l'intérieur du territoire ont encore

---

<sup>1</sup> Un rapport de mission sera soumis à la seizième session du Conseil des droits de l'homme.

besoin d'assistance et mettre au point un plan global de retour qui tienne compte de nombreux aspects complexes associés au retour éventuel à leur zone d'origine. Il a également souligné le besoin de redoubler d'efforts pour impliquer les personnes déplacées à l'intérieur du territoire dans des processus consultatifs et participatifs sur les questions qui les concernent. Finalement, il a fait ressortir l'importance d'un accord de paix pour mettre fin à cette situation déplorable et a souligné la nécessité de tenir compte, dans cet accord, des droits des personnes déplacées.

## **2. Bosnie-Herzégovine**

13. Du 11 au 13 novembre 2009, le Représentant s'est rendu en Bosnie-Herzégovine pour s'entretenir de l'impasse constatée dans l'adoption de la Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe 7 de l'Accord de paix de Dayton. Le Parlement national a finalement adopté la Stratégie révisée en juin 2010. Le Représentant se réjouit de ce pas important dans la recherche de solutions durables aux problèmes des personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine et demande à toutes les parties prenantes de mettre en œuvre cet accord dans les plus brefs délais.

## **3. République centrafricaine**

14. Le Représentant a réalisé une mission de suivi en République centrafricaine du 9 au 17 juillet 2010, ce qui constitue sa troisième visite dans ce pays depuis 2007. Il constate que, bien que la situation se soit stabilisée dans la partie nord-ouest du pays et que beaucoup de personnes soient retournées chez elles depuis sa dernière visite, les personnes déplacées restent confrontées à une crise humanitaire ainsi qu'à une insécurité résultant essentiellement du banditisme. Leurs enfants sont privés d'éducation depuis des années. Ceux qui sont retournés dans leurs villages ont également besoin d'un soutien pour reconstruire leur vie.

15. Le Représentant fait part de sa préoccupation quant à la situation existant dans les environs de Ndélé (préfecture de Bamingui-Bangoran) où de nombreuses personnes se sont enfuies dans la brousse en raison de récents affrontements armés. Elles étaient encore présentes au moment de sa visite, sans aucune assistance humanitaire, pratiquement sans nourriture, sans eau potable et sans aucun service sanitaire. Des rapports signalent que des actes particulièrement violents ont également été commis contre la population civile.

16. La situation dans le sud-est du pays (préfectures de Mbomou et Haut-Mbomou) est tout aussi alarmante : des milliers de personnes ont été déplacées à la suite d'attaques brutales perpétrées contre la population civile par l'Armée de résistance du Seigneur. Le Représentant demande au Gouvernement de garantir la protection de la population civile, avec le soutien de la communauté internationale, notamment en renforçant la présence des forces de sécurité dans la région.

17. Le Représentant s'est aussi montré profondément inquiet du fait que l'accès de l'aide humanitaire à plusieurs régions du pays était sérieusement limité pour des raisons de sécurité. Il a toutefois constaté avec satisfaction que les restrictions militaires à l'accès humanitaire avaient été levées dans les régions situées à l'extérieur et autour de Ndélé à la fin de sa visite.

18. Le Représentant a mis l'accent sur le fait que les efforts de construction d'une paix durable doivent prendre en considération les droits des 200 000 personnes qui sont encore déplacées dans leur propre pays et s'est félicité du fait que le

déplacement interne ait été pris en compte dans le Cadre stratégique pour la consolidation de la paix en République centrafricaine 2009 – 2011 (voir PBC/3/CAF/L.1). Le retour et la réintégration des personnes déplacées ainsi que leur participation aux futures élections constituent un facteur clé pour une paix durable, de même que le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des combattants.

19. Le Représentant a eu l'occasion de participer à un atelier tenu en juillet durant lequel le Gouvernement et d'autres parties prenantes ont travaillé à l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel national visant à résoudre les problèmes de déplacement interne. Il a exhorté les autorités à mettre au point et appliquer ce cadre au plus tôt.

#### **4. Tchad**

20. Dans le cadre du suivi d'une mission effectuée au Tchad en février 2009, le Représentant a assisté à un atelier tenu en mars 2010 sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans l'est du Tchad. L'atelier, organisé conjointement par le Ministère de l'économie et de la planification, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut-Commissariat pour les réfugiés et le Représentant, a réuni diverses parties prenantes du Gouvernement, de la communauté internationale et de la société civile dans le but d'analyser les stratégies qui permettraient de faire face aux défis posés par la quête de solutions durables. Le 30 avril, le Représentant a envoyé une lettre de suivi au Gouvernement lui formulant des suggestions pour promouvoir les solutions durables dans les zones de retour et en matière d'intégration locale. Le Représentant a également souligné l'importance de trouver des solutions durables aux problèmes des populations déplacées, s'agissant d'un élément crucial pour consolider la paix dans l'est du Tchad. Une stratégie commune est en cours d'élaboration pour parvenir à ces solutions durables sur la base des recommandations issues de l'atelier, des suggestions du Représentant et des résultats des missions interinstitutions réalisées dans plusieurs régions touchées par le phénomène du déplacement.

#### **5. République démocratique du Congo**

21. Conformément à la requête du Conseil des droits de l'homme, le Représentant et six autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont soumis au Conseil un rapport sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo. Les experts constatent que la situation des droits de l'homme ne s'est pas améliorée et reste très préoccupante. Il souligne notamment que le Gouvernement a failli à sa responsabilité de protéger et d'aider les personnes déplacées dans leur propre pays et les rapatriés (voir A/HCR/13/63, par. 106 et 111).

#### **6. Irak**

22. En avril 2010, le Représentant a tenu une série de réunions à Amman, en Jordanie, avec diverses entités des Nations Unies et des organisations humanitaires, ainsi que des communautés diplomatiques et de donateurs, pour parler de leur participation et de leurs efforts actuels pour résoudre la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Irak. Les discussions se sont centrées sur le besoin d'assurer une intégration systématique des efforts déployés pour parvenir à

des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays aux initiatives de développement, sans négliger leurs besoins humanitaires.

## 7. Kenya

23. De janvier à mars 2010, le Représentant a apporté son soutien à l'élaboration d'un projet de politique nationale sur le déplacement interne au Kenya et a fourni un appui technique au groupe de travail sur la protection et sur les déplacements par le Gouvernement sous l'égide duquel cette politique est en cours d'élaboration. Le Représentant a été agréablement surpris par l'éventail d'acteurs qui participent activement au processus, y compris des Représentants de la communauté des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et félicite le Gouvernement du Kenya de ses efforts pour incorporer les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (Principes directeurs) (voir E/CN.4/1998/53/Add2) à sa législation interne et pour remplir les obligations contractées dans le cadre du Protocole de 2006 sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Protocole des Grands Lacs) adopté par les États membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs.

24. Les efforts du Gouvernement du Kenya s'inscrivent dans le cadre d'une tendance croissante, renforcée en Afrique par le Protocole des Grands Lacs, exigeant des États membres qu'ils incorporent les principes directeurs à leur législation interne. L'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) devrait se traduire par une demande accrue en termes d'élaboration de politiques et de lois nationales relatives au déplacement interne. Le Représentant apporte son soutien résolu à ces initiatives nationales et encourage la communauté internationale, en particulier les acteurs directement impliqués dans le domaine juridique relatif au déplacement interne, à soutenir les autorités nationales dans la réalisation de ces démarches. Dans ce domaine, *La protection des personnes déplacées dans leur propre pays: Manuel à l'intention des législateurs et des responsables*<sup>2</sup> est un outil précieux pour les acteurs nationaux et internationaux.

## 8. Somalie

25. Le Représentant s'est rendu en Somalie du 14 au 21 octobre 2009 (voir A/HCR/13/21/Add. 2). Il a été horrifié par la violence que subit la population civile, et en particulier les personnes déplacées des régions sud et centre de la Somalie où les graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme sont commises dans un climat d'impunité. Plus de 1,5 million de personnes déplacées, en grande majorité des femmes et des enfants, restent très vulnérables et exposées à de graves violations de leurs droits fondamentaux, en particulier à la violence sexuelle, que ce soit pendant leur fuite ou lorsqu'elles se trouvent dans des zones d'installation. Nombre d'entre elles tentent de trouver refuge dans des centres urbains dans le Puntland ou le Somaliland, ce qui pèse très lourdement sur les ressources limitées et les services de base qui y sont disponibles. Une grande partie de la population locale, particulièrement dans le Puntland, a le

<sup>2</sup> La protection des personnes déplacées dans leur propre pays: Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques, Projet Institut Brookings-Université de Berne sur les déplacements internes, 2008.

sentiment que les personnes déplacées des régions sud et centre de la Somalie représentent un risque pour la sécurité, ce qui reste également très préoccupant.

26. Donnant suite à cette visite, le Représentant a participé à plusieurs réunions concernant les opérations des Nations Unies en Somalie, tenues à Nairobi en mars 2010. À ce moment, l'espace humanitaire dans les régions sud et centre de la Somalie s'était rétréci à tel point que le Programme alimentaire mondial a dû suspendre ses opérations. Les multiples obstacles qui entravent l'accès des organisations humanitaires et les risques pour la sécurité des travailleurs humanitaires demeurent un problème majeur pour le déroulement des opérations en Somalie. Le Représentant exhorte la communauté internationale à centrer ses efforts et son attention sur cette très grave crise humanitaire déjà ancienne.

## **9. Sri Lanka**

27. La deuxième visite du Représentant au Sri Lanka en 2009<sup>2</sup> s'est déroulée au moment où plus de 250 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays vivent toujours dans des camps fermés. Étant donné les engagements qu'il a contractés en vertu du droit international, le Gouvernement du Sri Lanka doit, à titre prioritaire, restituer la liberté de circulation à ces personnes. Durant la visite, le Représentant a étudié, avec le Gouvernement, des stratégies possibles pour décongestionner les camps et l'a exhorté à restituer la liberté de circulation à titre de priorité absolue. Depuis cette visite, plus de 200 000 personnes déplacées ont été libérées des camps ou réinstallées, ce qui constitue un progrès significatif. Cependant, il est urgent que le Gouvernement du Sri Lanka trouve des solutions durables pour ces personnes déplacées, ainsi que pour les 300 000 personnes qui connaissent une situation de déplacement à long terme, conformément aux normes juridiques internationales reconnues.

## **10. Région de Tskhinvali/Ossétie du Sud**

28. Les 5 et 6 novembre 2009, le Représentant s'est rendu dans la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud (A/HCR/13/21/Add.3) pour donner suite à la mission qu'il avait effectuée en Géorgie en octobre 2008. Le Représentant a constaté de graves violations du droit international humanitaire durant le conflit, en particulier la destruction systématique des habitations, le pillage et les attaques aveugles perpétrées contre des civils, ainsi que les difficultés en termes d'accès humanitaire et de liberté de circulation.

## **11. Yémen**

29. La visite que le Représentant a rendue au Yémen du 4 au 10 avril 2010 s'est réalisée dans un contexte de transition des hostilités armées vers un accord fragile de cessez-le-feu. Les contraintes imposées à l'accès humanitaire à certaines parties des gouvernorats de Sa'ada, Amran et Al-Jawf continuent de faire obstacle aux efforts des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires pour parvenir aux personnes déplacées sur leur propre territoire dans ces régions, et pour superviser les retours respectifs. La situation de déplacement justifie une aide humanitaire constante à toutes les personnes déplacées, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des camps; cette aide est toutefois mise en péril par le manque de financement

<sup>2</sup> Voir A/64/214, par. 58 à 64 pour les informations relatives à sa première visite.



humanitaire. Le Représentant s'est félicité de l'approche appliquée par la communauté humanitaire qui cherche à satisfaire non seulement les besoins des personnes déplacées vivant dans des camps, mais aussi de celles qui vivent dans des établissements disséminés et des appartements loués, ainsi que dans des communautés d'accueil. Il recommande que l'aide humanitaire soit complétée par des projets de moyens d'existence à petite échelle dans les zones de déplacement afin d'atténuer la dépendance vis-à-vis de l'aide.

30. Ces facteurs seront déterminants pour les perspectives de retour pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au Yémen. Le retour peut constituer une option pour ceux qui ne doivent pas affronter des représailles ou la destruction de leurs habitations. Pour d'autres, en particulier ceux qui proviennent de régions qui sont minées ou qui ont été particulièrement ravagées, les retours dans des conditions durables vont requérir des efforts significatifs de relèvement et de reconstruction ainsi que la présence de l'État. D'autres encore ne sont pas en mesure de penser à un retour et auront besoin de soutien et de réelles possibilités d'intégration locale à l'endroit où ils sont actuellement installés.

31. Les obstacles qui entravent le retour sont donc de natures multiples et, à moins de les aborder de façon adéquate, ils peuvent se traduire par une situation prolongée de déplacement pour un nombre important de personnes qui ne seront pas en mesure de rentrer chez elles dans un avenir proche ou dont le retour risque de ne pas être viable et de donner lieu à un nouveau déplacement. Le Représentant s'est félicité de la volonté du Gouvernement de mettre au point, avec les Nations Unies et avec le soutien technique du mandat du Représentant, une stratégie nationale globale sur les déplacements internes visant à améliorer la vie des personnes déplacées et à promouvoir la création de solutions durables.

## **C. Coopération avec les organisations régionales et internationales**

### **1. L'Union européenne**

32. En avril 2010, le Représentant a tenu une série de réunions à Bruxelles avec des homologues importants de l'Union européenne. Il s'est entretenu avec plusieurs membres de la Direction générale des relations extérieures de la Commission, du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, du Bureau pour le Yémen de la Commission européenne, ainsi que de la Direction générale pour l'élargissement de la Commission européenne à propos de certaines situations nationales spécifiques (en particulier le Yémen) et d'autres aspects thématiques liés aux déplacements internes. Le Représentant a également rencontré le Président de la Commission du développement du Parlement européen, le Directeur général de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) et a fait une intervention devant la Sous-Commission des droits de l'homme du Parlement européen.

### **2. La Banque mondiale**

33. La Banque mondiale a lancé un programme sur les déplacements internes en 2009 afin de renforcer les capacités de ses bureaux nationaux et les mettre mieux à même de contribuer à la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Représentant a étroitement collaboré à l'élaboration de ce programme et a participé à une session de révision des activités menées en juin 2010. Le Représentant observe avec satisfaction que la Banque

mondiale a inscrit la question du déplacement interne à son ordre du jour et a fait participer les Nations Unies au développement et à la mise en œuvre de ce programme.

### **3. Le Comité international de la Croix-Rouge**

34. Le Représentant entretient une coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, aussi bien au niveau du siège que sur le terrain. Sur l'invitation du Vice-président du Comité, le Représentant a rencontré plusieurs membres du Comité à Genève en juin 2009, dans le cadre d'un dialogue ouvert sur des thèmes revêtant un intérêt mutuel, notamment : les problèmes récents en matière de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; l'évolution des normes pertinentes; et la perspective opérationnelle du Comité vis-à-vis de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Représentant a fait part de sa reconnaissance pour ce dialogue fécond et s'est félicité de la nouvelle politique du Comité en matière de déplacements internes.

### **4. La société civile**

35. Durant la période envisagée, le Représentant a entretenu des contacts permanents avec les organisations de la société civile, à Genève et à New York ainsi que dans les pays visités. Outre les échanges d'information et les réunions périodiques tenues avec des acteurs de la société civile durant les missions effectuées dans les pays, le Représentant a également coopéré avec la société civile dans la mise en œuvre d'activités de formation et de renforcement des capacités. Le Représentant s'est montré particulièrement reconnaissant de l'étroite coopération du Centre de surveillance des déplacements internes qui lui a fourni les informations requises pour les missions dans les pays, coordonné des ateliers et encouragé la discussion d'un certain nombre de projets futurs et d'éléments relatifs aux déplacements internes.

## **D. Renforcement des capacités et autres activités**

### **1. Élaboration d'outils et de manuels**

*Intégration des déplacements internes dans les processus et les accords de paix : manuel à l'intention des médiateurs*

36. Trouver des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays constitue un défi majeur dans les sociétés qui ont connu des conflits. Le retour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est souvent utilisé comme critère pour estimer le degré de succès d'un processus de paix; or, celui-ci peut être compromis par le fait de ne pas trouver de solution durable pour les populations déplacées. Ceci est particulièrement vrai dans les situations caractérisées par des déplacements de grande envergure ou lorsque les communautés déplacées à l'intérieur du territoire ont une influence sur le processus politique.

37. L'expérience a montré que la prise en compte des déplacements internes dans les accords de paix est un élément-clé pour parvenir à des solutions durables pour les personnes déplacées ainsi que pour renforcer l'appropriation du processus de paix. Toutefois, les déplacements internes ne font souvent l'objet, dans le meilleur

des cas, que d'un additif marginal ou ad hoc aux accords de paix. Dans un contexte dans lequel les parties en négociation sont souvent réticentes à faire participer les communautés déplacées à l'intérieur de leur propre pays, c'est aux médiateurs qu'il reviendra d'introduire la question des déplacements internes dans les négociations de paix.

38. Dans cet esprit, le Représentant a élaboré, en étroite coopération avec le Groupe de l'appui à la médiation du Département des affaires politiques et des experts en médiation, un manuel s'adressant aux médiateurs et leur présentant des suggestions pour l'intégration des déplacements internes dans le processus et les accords de paix<sup>3</sup>. La publication offre des orientations aux médiateurs quant à la façon de créer l'espace nécessaire dans les processus de médiation pour que soient abordées les questions de déplacements internes, présente en détail différents modèles de contacts avec les populations touchées et signale les droits de l'homme spécifiques aux déplacements qui doivent être respectés dans les accords de paix.

39. La publication a été présentée à différents publics lors de plusieurs sorties d'ouvrages à Berne, Bruxelles, Genève, Nairobi et New York

*Directives opérationnelles révisées relatives à la protection en cas de catastrophes naturelles*

40. En 2010, le Représentant a entrepris la révision des documents d'orientation sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles à la demande du Groupe de travail sur la protection et l'Équipe spéciale sur la protection en cas de catastrophe naturelle du *Global Protection Cluster*. Ces directives révisées amalgament et améliorent les directives originales élaborées par le Représentant en 2006 ainsi que le manuel correspondant élaboré en 2008<sup>4</sup> qui fournissait des conseils pratiques sur la protection des droits de l'homme des personnes touchées par une catastrophe naturelle durant la phase d'intervention d'urgence.

41. Sur la base de ces documents préalables et en coopération avec plusieurs membres du Comité permanent interorganisations, le Représentant et le projet Brookings-Berne sur les déplacements internes ont organisé plusieurs ateliers au cours des deux dernières années. Quelque 300 fonctionnaires gouvernementaux, agents humanitaires et du développement, membres des forces de sécurité et de brigade de pompiers ont participé à huit ateliers tenus en Amérique centrale, en Afrique australe et dans le sud et le sud-est de l'Asie. Les directives révisées s'inspirent et reflètent les commentaires issus de ces ateliers et de plusieurs organisations. Elles ont été présentées au groupe de travail du Comité permanent interorganisations en juillet 2010 et devraient être adoptées au début du mois de septembre 2010.

<sup>3</sup> Projet Brookings-Berne sur les déplacements internes, *Integrating Internal Displacement into Peace Processes and Agreements* (Washington DC, 2010). Disponible sur: [www.id.cdint.org](http://www.id.cdint.org)

<sup>4</sup> Projet Brookings Berne sur les déplacements internes, La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles. Les documents d'orientations sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC (Washington DC, juin 2006). Disponible sur: [www.brookings.edu/reports/2006/11\\_natural\\_disasters.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2006/11_natural_disasters.aspx) et [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc).

*Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*

42. En 2009, le Représentant a, en étroite coopération avec les groupes de la protection mondiale et de relèvement rapide, révisé le Cadre conceptuel 2006 du Comité permanent interorganisations sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Cette révision a tenu compte des résultats d'un important atelier tenu en mai 2008 et des observations faites sur le terrain. Le nouveau cadre conceptuel<sup>5</sup> a été accepté en décembre 2009 par le Comité permanent interorganisations et présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2010.

43. Le cadre fait ressortir que les solutions durables sont atteintes lorsque les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'une aide spécifique ni de protection en ce qui concerne leur déplacement et peuvent jouir de leurs droits fondamentaux sans discrimination dans le contexte de ce déplacement. L'obtention de solutions durables doit donc être conçue comme un processus progressif qui peut prendre différentes formes : le retour et la réintégration durable dans le lieu d'origine; l'intégration locale durable dans les zones de déplacement ou d'établissement; et l'intégration durable dans une autre région du pays. Le cadre définit les principes essentiels à prendre en compte, les facteurs clés à considérer pour parvenir à des solutions durables ainsi que des critères de référence pour déterminer le degré de réalisation d'une solution durable.

## **2. Formation et ateliers**

*Cours annuel de formation sur le droit du déplacement interne*

44. Le Représentant, le projet Brookings-Berne sur les déplacements internes, l'Institut international de droit humanitaire et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont organisé conjointement le sixième cours annuel de formation sur le droit du déplacement interne qui fournit une formation aux fonctionnaires de haut niveau de différentes régions du monde travaillant dans le domaine des déplacements internes.

Le cours s'est donné à San Remo, Italie, du 7 au 12 juin 2010 et a réuni 22 participants provenant de 13 pays touchés par les déplacements.

*Atelier régional : Protéger et promouvoir les droits en cas de catastrophes naturelles dans le Sud-Est asiatique*

45. Le Représentant a participé à un atelier régional sur la protection des droits de l'homme en cas de catastrophes naturelles dans le Sud-Est asiatique, tenu les 14 et 15 mai 2010 à Yogyakarta, Indonésie. L'atelier a été organisé par le projet Brookings-Berne sur les déplacements internes, l'Institut *All India Disaster Migration*, le *Center for Security and Peace Studies*, et l'Université Gadjah Mada. Il a réuni 35 représentants du Gouvernement, des Nations Unies, du mouvement international de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge et d'organisations non gouvernementales internationales et nationales et leur a permis d'échanger les

<sup>5</sup> Voir A/HRC/13/21/Add.4. Le cadre peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www.brookings.edu/reports/2010/04\\_durable\\_solutions.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx); et [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc).

bonnes pratiques et de se familiariser avec les documents d'orientation relatifs aux droits de l'homme et aux catastrophes naturelles.

## **E. Prise en compte généralisée des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les activités des organismes des Nations Unies**

### **Comité permanent interorganisations**

46. Le Comité permanent interorganisations est le principal mécanisme par lequel le Représentant peut œuvrer à la prise en compte des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les activités des organismes des Nations Unies et de la communauté humanitaire en général, comme le stipule son mandat. Le Représentant et son personnel participent à tous les niveaux du Comité (les organismes principaux, le groupe de travail et les équipes spéciales).

47. Le Représentant a mené deux grands processus de consultation sur des documents fondamentaux de politique, à savoir le Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (adopté en décembre 2009) et les documents d'orientation relatifs aux droits de l'homme et les catastrophes naturelles (soumis à l'approbation en septembre 2010). Ces documents d'orientation sont présentés plus en détail dans la section D du présent rapport. Le Représentant a étroitement collaboré avec le Comité dans ses efforts de sensibilisation sur les répercussions humanitaires des changements climatiques et a participé, avec d'autres organismes principaux du Comité, à un débat de haut niveau lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques tenue à Copenhague en décembre 2009.

48. Le Représentant a également corédigé un document de travail sur la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en dehors des camps qui a été analysé à la réunion du Groupe de travail du Comité permanent en juillet 2010. Compte tenu du fait que la majeure partie des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne vit pas dans des camps, il espère que ce document de travail suscitera la réflexion et favorisera la réalisation de changements pratiques de la part des acteurs humanitaires de façon à apporter une réponse plus équitable aux situations des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui vivent en dehors des camps.

### **Bureau de la coordination des affaires humanitaires**

49. Un membre du personnel du Bureau de la coordination des affaires humanitaires a travaillé avec le Représentant durant tout son mandat, ce qui a facilité et amélioré le contact avec les différents acteurs du siège des Nations Unies à New York, et en particulier avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ceci a également permis aux représentants d'entretenir un dialogue régulier et de coordonner ses activités avec le Secrétaire général adjoint pour les Affaires humanitaires et Coordinateur des secours d'urgence. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a également apporté un soutien régulier à ses missions et de précieuses contributions aux documents de position. Le Représentant a aussi organisé, avec le Bureau et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, un

événement parallèle sur les droits de l'homme et les solutions durables en Haïti qui s'est déroulé parallèlement à la session du Conseil des droits de l'homme tenue en mars 2010.

### **Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**

50. Conformément à la requête du Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme assure le soutien global sur le plan technique et logistique des activités menées par le représentant, y compris en ce qui concerne les rapports thématiques et d'autres documents de travail sur divers sujets, ainsi que sous la forme d'appui sur le terrain durant la préparation et la réalisation des missions aux pays. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme aide également à assurer la communication et la complémentarité entre l'action du Représentant et la Division des procédures spéciales (par exemple, moyennant un rapport conjoint sur la République démocratique du Congo et des communications conjointes), et contribue ou coorganise des événements communs tels que des réunions spéciales sur certains problèmes particuliers, les événements de formation et les débats.

### **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

51. Le représentant a maintenu son mémorandum d'accord avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés, ce qui a permis de renforcer leur collaboration et de placer un membre du personnel financé à l'aide de ressources externes au sein du Haut Commissariat. Dans ce contexte, le Haut-Commissariat pour les réfugiés a apporté un soutien aux activités du représentant aussi bien au siège que sur le terrain, et a notamment contribué à la préparation, à la réalisation et au suivi de ses visites aux pays. Ce soutien a également été apporté à plusieurs visites de travail destinées à appuyer le processus national de stratégie et de planification, par exemple en ce qui concerne les solutions durables, ou à des initiatives législatives et de politique en matière de déplacements internes.

52. Dans ce contexte, le Représentant n'a pas manqué de saisir l'opportunité d'entretenir de manière active des consultations avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés et d'agir en sa qualité d'intermédiaire pour toutes les questions liées à son mandat. De plus, il a également appuyé l'intégration des questions relatives aux déplacements internes aux activités du Haut-Commissariat pour les réfugiés, notamment en participant au programme d'apprentissage en matière de déplacement interne à l'intention des cadres supérieurs, à des discussions et des tables rondes thématiques ou spécifiques et à des débats sur les questions d'actualité relatives aux déplacements internes.

### **Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés**

53. Le Représentant a entretenu un dialogue régulier avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et s'est félicité du fait que ce bureau ait décidé d'accorder la priorité en matière de droit des enfants déplacés durant les conflits armés en termes de plaidoyer. Il a contribué à l'élaboration du document de travail en la matière dont la publication est prévue en 2010 et qui constituera un excellent outil de sensibilisation et de protection pour les travailleurs humanitaires et des droits de l'homme.

### **Commission de consolidation de la paix**

54. Le Représentant a entretenu des contacts réguliers avec la Commission de consolidation de la paix, notamment en ce qui concerne certaines situations spécifiques de pays tels que celle de la République centrafricaine. Dans ce dernier cas, il s'est efforcé de coordonner ses activités avec celles de la Commission et a participé à l'examen à mi-parcours de la stratégie nationale prévue pour décembre 2010. Il a aussi formulé des observations au Président de la formation sur le Burundi quant à la proposition d'une nouvelle politique de retour et s'est adressé aux membres de la formation lors d'une réunion tenue le 21 juillet 2010.

## **III. Section thématique : le devoir premier de l'État d'apporter une aide humanitaire et les droits correspondants des personnes déplacées dans leur propre pays**

55. Dans ce dernier rapport au Conseil des droits de l'homme, le Représentant a identifié huit défis fondamentaux à l'heure actuelle en matière de déplacement interne de personnes qui intéressent les États, la communauté internationale et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (voir A/HRC/13/21, par. 39-79). Cette section est consacrée à l'un de ces défis : garantir une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

56. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays établissent que c'est aux États qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées qui relèvent de leur juridiction (voir par. 1 des Principes directeurs 3 et 25). Les Principes directeurs reflètent et se fondent sur le droit international des droits de l'homme et sur le droit international humanitaire et sont reconnus comme un « cadre international important pour la protection des personnes déplacées »<sup>6</sup>.

57. L'apport d'une aide humanitaire<sup>7</sup> ne constitue pas un simple acte discrétionnaire de compassion humaine. Les personnes déplacées dans leur propre pays (ainsi que les autres personnes touchées par un conflit ou une catastrophe naturelle) restent pleinement titulaires de leurs droits fondamentaux, y compris de leur droit à la vie, à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, à disposer de vêtements, au logement, aux soins de santé et à l'éducation. Ces droits, considérés dans leur ensemble, peuvent être interprétés comme le droit à recevoir une aide humanitaire. D'autre part, la réalisation de bonne foi de ces droits relève des autorités nationales, soit directement soit en facilitant l'apport d'une aide humanitaire par des tiers.

<sup>6</sup> Voir Document final du Sommet mondial de 2005, résolution de l'Assemblée générale 60/1, par. 132; 62/153, par. 10 et 64/162, par. 11; et résolutions du Conseil des droits de l'homme 6/32, par. 5 et 14/6, par. 9.

<sup>7</sup> L'aide humanitaire comprend l'ensemble des biens et services nécessaires à la survie et au bien-être de base des personnes. Elle comprend également les biens et services fournis par les acteurs humanitaires en vue d'assurer un relèvement rapide, tels que la construction d'établissements scolaires provisoires, l'assainissement des sources d'eau et la fourniture de bétail, de semences et d'outils.

58. Cependant, la réalité sur le terrain est bien différente. Trop souvent, les personnes déplacées dans leur propre pays demeurent incapables de recevoir ou d'accéder aux biens et services essentiels à leur bien-être, ou même de survivre, la plupart du temps en raison d'abus ou de négligence. Dans le même temps, l'accès humanitaire pour les acteurs internationaux et non gouvernementaux se rétrécit, ce qui ne fait qu'accroître les difficultés de la communauté internationale pour évaluer et satisfaire les besoins humanitaires des populations déplacées.

59. Dans ce contexte, l'identification des droits des personnes déplacées dans leur propre pays et les obligations correspondantes des États est une question particulièrement décisive. Cette section vise à présenter la responsabilité des États<sup>8</sup> en matière d'apport d'aide humanitaire, à examiner les facteurs qui entravent le plus souvent l'accès humanitaire, et à formuler certaines recommandations quant à la marche à suivre.

## A. Facteurs qui entravent l'aide humanitaire

60. Les situations dans lesquelles les personnes déplacées dans leur propre pays n'ont pas accès à l'aide humanitaire nécessaire, ou dans lesquelles l'accès pour les organisations humanitaires est problématique, sont souvent dues à des facteurs divers et complexes.

61. Il arrive parfois que les autorités nationales et d'autres acteurs cherchent à favoriser certaines populations de leur État, et à « punir » ou à négliger d'autres populations, telles que les populations perçues comme étant associées à des opposants politiques ou militaires ou bien à des minorités religieuses ou ethniques. Au Népal, seules les personnes déplacées par les maoïstes pouvaient prétendre au statut de personnes déplacées dans leur propre pays durant le conflit armé interne (voir E/CN.4/2006/71/Add.2, par. 22). En Colombie, le Représentant a reçu des allégations selon lesquelles les personnes déplacées dans leur propre pays s'inscrivant pour recevoir une aide de l'État devaient le plus souvent attribuer leur déplacement aux insurgés (voir A/HRC/4/38/Add.3, par. 31). Dans d'autres contextes, l'aide humanitaire est soumise à des conditions qui sont également motivées par des fins politiques sans rapport avec les caractéristiques des populations dans le besoin. Ce fut le cas suite au conflit survenu en août 2008 dans la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud. Aucun acteur humanitaire des Nations Unies n'a pu accéder à la zone parce que les parties au conflit cherchaient à mettre en avant leurs revendications respectives sur le territoire en bloquant les routes d'accès humanitaire autorisées par la partie opposante respective<sup>9</sup>.

62. Dans les situations de conflit armé, l'accès humanitaire est également souvent refusé par les autorités pour d'autres raisons. Soit elles ne sont pas en mesure de garantir les conditions de sécurité nécessaires pour les organisations humanitaires dans les territoires qui ne sont pas totalement sous leur contrôle, soit elles craignent que les biens humanitaires ne soient détournés par des groupes armés non étatiques

<sup>8</sup> La question de la responsabilité de la communauté internationale et des acteurs internationaux nécessite un débat à part, impossible dans le présent rapport en raison des contraintes d'espace.

<sup>9</sup> Voir A/HRC/13/21/Add.3, par. 33 à 36. Il reste à voir si les amendements apportés à la loi géorgienne « relative aux territoires occupés » permettront de résoudre cette situation préoccupante dans la pratique. Voir A/64/819, par. 26.



à des fins militaires. Même lorsqu'un accès existe, l'indépendance des acteurs humanitaires peut être menacée par des stratégies intégrées combinant des interventions militaires, politiques, de développement et humanitaires visant à gagner les « cœurs et les esprits » de la population.

63. On observe une troisième tendance connexe : la montée de la violence à l'encontre des travailleurs et des opérations humanitaires. Une étude signale que le nombre d'enlèvements de personnel humanitaire a plus que triplé au cours de la seule période 2006-2009<sup>10</sup>. Il est rare que les auteurs soient confrontés à la justice. D'autre part, s'il est vrai que la violence à l'encontre des acteurs humanitaires est peut-être simplement liée, en partie, au climat d'insécurité générale qui règne dans les États faibles ou inopérants, où se produisent la plupart des conflits et certaines des pires crises humanitaires provoquées par des catastrophes, il n'en demeure pas moins que les attaques motivées par des fins politiques sont également en hausse<sup>11</sup>.

64. Dans les théâtres de conflit asymétrique, tels que l'Afghanistan, l'Iraq et la Somalie, les acteurs humanitaires sont devenus les cibles des groupes armés non étatiques qui jugent qu'ils contribuent aux efforts militaires et politiques visant à renforcer les gouvernements respectifs. Les acteurs humanitaires deviennent donc parfois une cible stratégique aux yeux de quiconque cherchant à déstabiliser le pays. Ce ciblage délibéré a également un impact sur la délinquance ordinaire du fait que les acteurs humanitaires cessent d'être perçus comme jouissant d'une protection spéciale et commencent à être vus comme des cibles lucratives. En Somalie par exemple, le Représentant a appris que les enlèvements de travailleurs humanitaires étaient souvent réalisés par des bandes organisées de délinquants ordinaires qui exigent par la suite une rançon ou, à défaut de paiement, vendent leurs victimes par le biais d'intermédiaires à des groupes armés qui agissent à des fins politiques. Au Tchad, l'anarchie qui règne dans certaines zones du pays est devenue le principal obstacle à l'accès humanitaire. Dans d'autres situations, les déclarations publiques d'inspiration politique diffamatoires réalisées par des dirigeants politiques ne font qu'accroître la vulnérabilité des acteurs humanitaires.

65. Les situations d'insécurité générale soulèvent un autre dilemme grave pour les acteurs humanitaires. Ils peuvent avoir à s'appuyer sur les forces militaires internationales, telles que les missions de maintien de la paix, pour protéger les couloirs, les convois et les installations humanitaires. Cependant, si ces troupes ont un mandat non neutre ou sont perçues comme appuyant l'une des parties au conflit, les organisations humanitaires qu'elles protègent courent le risque de leur être étroitement associées. Ainsi, cette association porte atteinte au profil neutre et impartial sur lequel se fonde le travail des organisations humanitaires et qui les avait traditionnellement protégées de la violence. Ce dilemme est encore exacerbé par l'absence de forces militaires sous commandement et contrôle international. Les acteurs humanitaires doivent alors s'appuyer sur les forces gouvernementales ou sur des compagnies de sécurité privées, qui ne sont généralement pas détachées de la dynamique politique locale, pour assurer leur protection physique. C'est

<sup>10</sup> Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria Domenico. « *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 update. Trends in violence against aid workers and the operational response.* », Humanitarian Policy Group, Policy Brief N°34 (Londres, Overseas Development Institute, 2009). Voir également S/2009/277, annexe, par. 31.

<sup>11</sup> Ibid. La même étude de l'Overseas Development Institute signale que le nombre d'attaques motivées par des fins politiques a augmenté de 29 % en 2003 à 49 % en 2008.

actuellement le cas dans pratiquement l'ensemble de la Somalie, et pourrait également le devenir au Tchad et en République démocratique du Congo, si les contingents de casques bleus venaient à être retirés.

66. Dans les environnements les moins sûrs, les acteurs humanitaires internationaux sont de plus en plus contraints à adopter une gestion à distance, à l'extérieur de la zone de crise. Ce type d'aide à distance implique davantage de responsabilités pour le personnel national et les partenaires pour la mise en œuvre à l'échelon local, mais pose également de plus grands risques<sup>12</sup>. Bien que cette approche puisse fonctionner sur de courtes périodes, celle-ci soulève des préoccupations sur le long terme au regard de la qualité, de l'efficacité et de la responsabilité (voir S/2009/277, annexe, par. 39).

## **B. L'obligation de garantir l'apport d'une aide humanitaire**

67. Ces événements inquiétants doivent être abordés dans le contexte des obligations de garantir l'apport d'une aide humanitaire aux personnes déplacées dans leur propre pays. Le point de départ de toute discussion sur ces obligations devrait être la reconnaissance du fait que les droits de l'homme impliquent pour les États le devoir de prendre des mesures positives en vue de réaliser ces droits<sup>13</sup>. Les droits économiques et sociaux, et plus particulièrement le droit à un niveau de vie suffisant, qui inclut une nourriture suffisante, des vêtements et un logement, ainsi que le droit à la santé et à l'éducation, impliquent des obligations fondamentales minimum que les États doivent assurer.

68. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est d'avis que chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte<sup>14</sup>. En d'autres termes, les exigences fondamentales minimums correspondent à l'ensemble des biens et services qui sont l'objet de l'aide humanitaire.

69. En vue de satisfaire à ces obligations, l'État doit prendre les mesures nécessaires « tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationale [...] au maximum de ses ressources disponibles »<sup>15</sup>. On estime qu'un État viole le droit à un niveau de vie suffisant, à la santé et à l'éducation si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître les besoins humanitaires, mais ont manqué de prendre des mesures en vue de satisfaire, tout au moins, les niveaux de base imposés par ces droits. Par conséquent, les obligations des États comprennent

<sup>12</sup> D'après l'information transmise par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en 2009 environ 65 % des victimes des attaques les plus graves subies par des travailleurs humanitaires correspondaient à du personnel national; en 2008, ce chiffre était de 80 %.

<sup>13</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale N° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 6 à 8. Pour un exemple spécifique, voir Comité des droits de l'homme, Observation générale N° 6 : Le droit à la vie, par. 5 (obligation d'adopter des mesures positives telles que l'élimination de la malnutrition et des épidémies).

<sup>14</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 3: The nature of States parties obligations, par. 10

<sup>15</sup> Article 2 paragraphe 1, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

la responsabilité de : procéder à un suivi de ces situations préoccupantes et une évaluation des besoins pertinents de bonne foi; et assurer que les besoins humanitaires soient satisfaits, par l'État lui-même ou par le biais de l'aide disponible apportée par les agences et organisations humanitaires nationales ou internationales<sup>16</sup> dans toute la mesure du possible compte tenu des circonstances et dans les plus brefs délais. Le Représentant considère que, dans les situations de déplacement interne, les demandes d'aide humanitaire créent un précédent de nécessité d'assistance, qui doit être suivi d'évaluations impartiales et participatives visant à déterminer la nature et l'ampleur des besoins.

70. D'autre part, l'aide humanitaire doit être adéquate. D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la notion d'adéquation dans ce contexte signifie que les biens et services humanitaires sont disponibles pour la population touchée en quantité et en qualité suffisante; qu'ils sont accessibles, ce qui veut dire qu'ils sont accordés à toutes les personnes dans le besoin sans discrimination et sont à la portée de tous de manière sûre et facile, y compris les groupes vulnérables et marginalisés; qu'ils sont acceptables dans le sens où ils sont appropriés sur le plan culturel et tiennent compte du sexe et de l'âge; et qu'ils sont adaptables, c'est-à-dire qu'ils sont fournis de manière suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins changeants des bénéficiaires.<sup>17</sup>

71. Un certain nombre d'États a reconnu et spécifié leurs responsabilités dans les lois, les politiques, les instructions administratives et les manuels militaires à l'échelon national. Par exemple, la loi de la République d'Indonésie N° 24 de 2007 relative à la gestion des catastrophes établit que « toute personne touchée par une catastrophe a le droit à une aide pour satisfaire ses besoins de base »<sup>18</sup>. De même, la loi japonaise sur les secours en cas de catastrophe établit de manière très détaillée l'aide humanitaire devant être fournie par les gouverneurs préfectoraux<sup>19</sup>.

72. L'obligation d'assurer une aide humanitaire aux personnes déplacées dans leur propre pays est également reconnue dans la Convention de Kampala, qui exige aux États de leur apporter « dans la plus large mesure possible et dans les plus brefs délais, l'assistance humanitaire adéquate, notamment la nourriture, l'eau, l'abri, les soins médicaux et autres services de santé, l'assainissement, l'éducation, et tous autres services sociaux nécessaires. Cette assistance peut être étendue, en cas de besoin, aux communautés locales et d'accueil »<sup>20</sup>.

73. Dans le contexte des catastrophes naturelles, cette obligation a été reconnue par l'Assemblée générale, qui a déterminé unanimement que « c'est à chaque État

<sup>16</sup> Voir Principes directeurs 3 et 25, par.1. Pour une analyse des fondements juridiques, voir Walter Kälin, Annotations aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (édition révisée) (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

<sup>17</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11 (1) du Pacte), par. 8 et Observation générale N° 12: Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), par. 7-13).

<sup>18</sup> Loi de la République d'Indonésie N° 24 de 2007 relative à la gestion des catastrophes, articles 1, par. 1 et 26, par. 2.

<sup>19</sup> Loi relative aux secours en cas de catastrophe de 1947 (Loi N° 108), amendée le 25 décembre 1984, article 23.

<sup>20</sup> Article 9, par. 2 (b). Voir également l'article 23 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire »<sup>21</sup>.

74. Les États doivent planifier les ressources nécessaires à la fourniture de l'aide humanitaire<sup>22</sup>. Un certain nombre de pays, tels que le Costa Rica et Madagascar, exigent à l'ensemble de leurs autorités nationales d'affecter des lignes budgétaires pour la planification préalable des catastrophes et les activités d'intervention. L'Éthiopie a établi un Fonds national pour la préparation aux catastrophes et pour leur prévention ainsi qu'une réserve alimentaire d'urgence. En vue de remplir leurs responsabilités pour assurer la survie et le bien-être de base de leur population, les gouvernements peuvent, et devraient, également tirer profit des capacités complémentaires des acteurs locaux tels que les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que des acteurs humanitaires internationaux.

75. En situation de conflit, le droit international humanitaire établit des obligations supplémentaires pour la fourniture d'aide humanitaire. Les parties qui causent le déplacement lors de conflits internationaux ou non internationaux (par exemple en évacuant une zone pour y réaliser des opérations militaires) doivent prendre toutes les mesures possibles afin que les personnes civiles concernées soient accueillies dans des conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'alimentation<sup>23</sup>. Les personnes vivant dans des territoires occupés, les blessés et les malades, ainsi que les enfants, jouissent également de garanties spécifiques en matière d'aide humanitaire<sup>24</sup>. Ces normes humanitaires internationales ne remplacent pas le droit relatif aux droits de l'homme. Elles sont un complément de ce droit, qui continue de s'appliquer dans les situations de conflit armé et d'occupation<sup>25</sup>. Ces deux corpus de lois visent à se renforcer mutuellement afin de fournir un éventail de protection de l'individu qui soit le plus large possible.

### C. L'obligation de ne pas refuser arbitrairement l'aide humanitaire

76. Dans un certain nombre de contextes, en particulier lors de crises de grande envergure ou prolongées, les ressources disponibles à l'échelon local peuvent s'avérer insuffisantes et les autorités et les acteurs locaux se retrouvent alors dépassés face à l'aide humanitaire et aux besoins de protection requis. Les États ont,

<sup>21</sup> Voir les résolutions de l'Assemblée générale 46/182, annexe, par. 4 et 43/131.

<sup>22</sup> Voir la résolution de l'Assemblée générale 62/153, par. 12; Convention de Kampala, article 3, par.2 (d); Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, article 10, par. 1.

<sup>23</sup> Comité international de la Croix-Rouge, *Droit international humanitaire coutumier*. Vol. I : Règles (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), règle 131. Voir également la Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève), art. 49.

<sup>24</sup> Quatrième Convention de Genève, art. 55 et 56. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole additionnel I), art. 69. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole additionnel II), art. 4, par. 3 et art. 7, par. 2.

<sup>25</sup> Voir Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (Avis consultatif du 9 juillet 2004), par. 106.

dans de tels cas, besoin de s'appuyer sur des ressources complémentaires extérieures en vue d'accomplir leur mission de garantir la fourniture de toute l'aide humanitaire nécessaire.

77. Le fait que l'Assemblée générale ait observé que l'aide humanitaire « devrait être fournie avec le consentement du pays touché »<sup>26</sup> n'implique pas pour autant que les États aient le droit de refuser leur consentement en toute circonstance. Comme signalé précédemment, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels exige spécifiquement des États parties qu'ils agissent en vue d'assurer le respect des droits de l'homme « par l'assistance et la coopération internationales ». On reconnaît de plus en plus que l'obligation de respecter, de protéger et d'assurer la réalisation des droits de l'homme implique l'obligation d'accueillir, d'accepter et de faciliter l'aide humanitaire internationale, en particulier si l'État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à répondre efficacement à l'ensemble des besoins humanitaires<sup>27</sup>.

78. La Convention de Kampala, par exemple, établit que les autorités nationales doivent solliciter l'aide de la communauté internationale lorsque les ressources disponibles ne permettent pas de protéger et de venir en aide aux personnes déplacées dans leur propre pays<sup>28</sup>. Le Protocole des Grands Lacs établit que les États membres « prennent les dispositions voulues pour que le personnel humanitaire puisse avoir accès rapidement et librement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (article 3, par.6). La loi colombienne relative aux personnes déplacées dans leur propre pays reconnaît spécifiquement leurs droits à une aide, ainsi que le droit correspondant de la communauté internationale de fournir une assistance humanitaire<sup>29</sup>.

79. Le Principe directeur 25, paragraphe 2 établit que :

« Les organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs compétents ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une telle proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire. »

80. Selon ce principe, qui reflète la position du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et des organisations régionales<sup>30</sup>, les États doivent exercer

<sup>26</sup> Résolution de l'Assemblée générale 46/182, annexe, Principe directeur N° 3.

<sup>27</sup> Voir le Rapport du Secrétaire général A/64/819, par. 24; et l'observation générale N° 12 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels : le droit à une alimentation adéquate (art. 11), par.6.

<sup>28</sup> Convention de Kampala, art. 5, par. 6; Protocole des Grands Lacs, art. 3, par. 10, République péruvienne, Loi N° 28232 relative aux déplacements internes (2005), art. 4, par. 2.

<sup>29</sup> République colombienne, loi N° 387 (1997), art. 2, par. 1.

<sup>30</sup> Voir la résolution du Conseil de sécurité 1894 (2009) qui constate avec préoccupation les lourdes contraintes qui pèsent sur l'acheminement de l'aide humanitaire et souligne aussi « qu'il importe que toutes les parties à un conflit armé coopèrent avec le personnel humanitaire pour autoriser et faciliter l'accès aux populations civiles touchées par le conflit ». Voir également les résolutions du Conseil de sécurité 688 (1991), 706 (1991), 822 (1993), 853 (1993) et 874 (1993) et autres appelant à un accès humanitaire sans entraves dans des situations de conflit spécifiques, ainsi que les résolutions de l'Assemblée générale A/60/L.1 par. 169, et 62/153, par. 15. Pour une analyse plus approfondie, voir Walter Kälin, Annotations aux Principes directeurs

leurs droits souverains de bonne foi et conformément aux responsabilités que la souveraineté implique, y compris l'obligation relative aux droits de l'homme d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire nécessaire. De même, le droit international humanitaire coutumier applicable aux situations de conflits armés internationaux et non internationaux établit que les parties à un conflit « doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle »<sup>31</sup>.

81. Les États peuvent rejeter l'aide proposée par des acteurs qui refusent ou manquent lourdement au respect des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité<sup>32</sup> et d'indépendance opérationnelle<sup>33</sup> lors de la mise en œuvre de l'aide humanitaire<sup>34</sup>. Dans les situations de conflit armé, les États peuvent également restreindre temporairement la liberté de mouvement du personnel humanitaire autorisé en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>35</sup>.

82. Cependant, les États manquent à leurs obligations s'ils rejettent l'aide proposée sans avancer aucune raison ou si les raisons avancées sont fondées sur une erreur de fait (par exemple, le déni des besoins humanitaires sans une évaluation appropriée). Les États agissent également de manière arbitraire s'ils refusent l'accès pour des raisons qui vont à l'encontre de leurs obligations internationales, par exemple si un État rejette une aide proposée qui est conforme aux principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, en dépit de son incapacité à assurer l'assistance nécessaire par le biais d'autres ressources<sup>36</sup>.

83. Les États doivent s'abstenir de refuser de manière sélective les propositions d'aide humanitaire dans le but ou ayant pour conséquence la discrimination d'un groupe ou d'une partie de la population en particulier. Dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays dans le besoin, les Principes directeurs sont appliqués sans discrimination aucune fondée notamment sur la race, le sexe, le statut juridique, la religion ou la croyance, l'opinion politique ou autre, l'origine ethnique ou sociale (voir Principe directeur 4, par.1). Un exemple de ce type de discrimination serait un gouvernement qui rejette systématiquement les offres d'aide humanitaire au profit de régions touchées par une situation d'urgence qui seraient peuplées par des groupes ethniques considérés favorables à l'opposition politique.

---

relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (édition révisée), (Washington, D.C., The American Society of International Law, 2008).

<sup>31</sup> Comité international de la Croix-Rouge, *Droit international humanitaire coutumier*. Vol. I : Règles (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), règle 55.

<sup>32</sup> Voir la définition de ces principes humanitaires dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale.

<sup>33</sup> Voir la résolution 58/114 de l'Assemblée générale, quatrième paragraphe du Préambule.

<sup>34</sup> Voir le Principe directeur 24, par. 1. Afin de préserver la perception de leur impartialité, de nombreux acteurs humanitaires insistent également sur leur neutralité et indépendance vis-à-vis de tout État ou autre acteur pouvant être non neutre.

<sup>35</sup> *Droit international humanitaire coutumier*. Vol. I : Règles, règle 56.

<sup>36</sup> À cet égard, le Représentant a exprimé sa préoccupation quant à l'expulsion de 13 grandes organisations humanitaires internationales en activité dans la région du Darfour, au Soudan. Voir le communiqué de presse du Représentant du 13 mars 2009: « World is neglecting major internal displacement crises », disponible sur:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?NewsID=8508&LangID=E>.

84. Dans certaines circonstances, le droit international humanitaire établit des obligations qui vont au-delà de l'octroi d'un accès humanitaire. La puissance occupante doit accepter les actions de secours et n'a pas le droit de bloquer une aide humanitaire sérieuse si le territoire occupé ou une partie de celui-ci est insuffisamment approvisionné<sup>37</sup>.

85. De même, les insurgés, les autorités de facto et d'autres parties prenantes non étatiques exerçant le contrôle d'une partie du territoire peuvent refuser la mise en œuvre d'une aide humanitaire du fait qu'ils ne disposent pas de droits souverains sur le territoire destinataire de l'aide<sup>38</sup>. L'article 7, paragraphe 5 (g) de la Convention de Kampala interdit spécifiquement aux groupes armés « d'empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées ».

#### **D. Les obligations de coordonner et de ne pas entraver ou détourner l'aide humanitaire**

86. Les États, conformément au droit des personnes déplacées dans leur propre pays à solliciter et à recevoir de l'aide et aux responsabilités découlant de la souveraineté, ont le devoir de coordonner l'aide humanitaire, tant au sein des structures étatiques qu'entre l'État et les fournisseurs locaux ou externes d'aide humanitaire complémentaire<sup>39</sup>. De nombreux pays ont établi des bureaux spécialement créés dans ce but. Les plus efficaces occupent une position centrale au sein du gouvernement et relèvent, par exemple, du Premier Ministre<sup>40</sup>.

87. Dans le même temps, les autorités nationales et, dans le domaine du droit international humanitaire, les parties non étatiques à un conflit, doivent autoriser et faciliter le libre passage de l'aide humanitaire et permettre aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et sans entraves aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays<sup>41</sup>. L'obligation de ne pas détourner l'aide humanitaire pour des raisons politiques ou militaires va dans le même sens (Principe directeur 24, par.2). Le devoir de ne pas entraver l'accès est important pour l'aide externe que l'État a acceptée, pour les autorités locales et l'assistance humanitaire fournie par l'État lui-même (par exemple en cas de désaccords entre les organismes de l'État responsables des questions humanitaires et de sécurité).

88. Il existe une tension entre le besoin de coordonner l'aide humanitaire et l'entrave inutile à cette aide ou l'aggravation par inadvertance de la crise. Les différends pouvant surgir portent sur l'ampleur des besoins humanitaires et sur la

<sup>37</sup> Quatrième Convention de Genève, article 59, par. 4.

<sup>38</sup> L'Article 18, par. 2 du Protocole additionnel II évoque uniquement le consentement de la « Haute Partie contractante concernée », c'est-à-dire le consentement de l'État.

<sup>39</sup> Convention de Kampala, art. 2 (d) ; Protocole des Grands Lacs, art. 3, par. 2; Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, article IV.

<sup>40</sup> Pour obtenir des exemples, voir La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques, note 2 au-dessus.

<sup>41</sup> Principe directeur 25, par. 3. Voir également la Convention de Kampala, art. 3, par. 1 (g) et art. 7, par. 5 (g); Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, art. 70, par. 2; Droit international humanitaire coutumier, Vol. I : Règles, (voir note 32 ci-avant), règle 55. Cette obligation est également à la base de nombreuses résolutions contraignantes du Conseil de sécurité telles que la résolution 1910 (2010), par. 17.

nature, la quantité et la qualité de l'assistance humanitaire requise pour y répondre. La réalisation d'évaluations des besoins conjointes réunissant les bénéficiaires, les donateurs et les autorités apporteront des données précieuses sur ce qui est approprié et nécessaire. La consultation et la participation des titulaires de droits bénéficiaires au processus de mise en œuvre de l'aide devraient être amples et inclusives en vue de prévenir la discrimination et d'assurer que certains individus ne s'autoproclament « gardiens » de l'assistance humanitaire.

89. La flexibilité, le dialogue entre les diverses parties prenantes et la volonté de trouver des compromis pragmatiques peuvent contribuer considérablement à alléger ces tensions. Par exemple, quelques mois après le tremblement de terre du 12 janvier 2010, le Gouvernement d'Haïti a demandé à mettre un terme progressivement à la distribution générale d'aide alimentaire gratuite, par crainte d'exacerber la dépendance des bénéficiaires et d'affaiblir les marchés locaux. En conséquence, les Nations Unies et d'autres grands fournisseurs d'aide humanitaire ont accepté d'adapter leur approche, par exemple en fournissant aux titulaires de droits bénéficiaires de l'argent ou de la nourriture en échange de travail communautaire (par exemple, le retrait de décombres), tout en maintenant des programmes ciblés d'aide alimentaire gratuite au profit des plus vulnérables.

90. Il arrive également que les États ne disposent pas d'un régime réglementaire spécialement adapté aux situations d'urgence. Les personnes souffrent pendant que les produits humanitaires restent bloqués au port en raison des formalités de dédouanement ou d'autorisations techniques. L'arrivée d'un personnel essentiel peut être retardée indûment par des exigences rigides de visa. La veille législative et les accords écrits entre les autorités nationales et les acteurs humanitaires peuvent permettre la coordination de l'aide humanitaire, sans entraver inutilement l'assistance. Au Guatemala, par exemple, la législation nationale prévoit le déploiement, en cas de catastrophe, de « centres pour la coordination de l'aide humanitaire » consistant en équipes mobiles de représentants de divers ministères et départements gouvernementaux qui ont le pouvoir de décision concernant l'entrée des personnes, des biens et de l'équipement dans le pays, dans le but d'accélérer le processus pour l'aide humanitaire internationale. Les communiqués communs de 2004 et de 2007 entre le Gouvernement soudanais et les Nations Unies visaient également à établir des procédures accélérées. Des retards et des obstacles inexplicables dans la mise en œuvre de ces accords<sup>42</sup> se sont toutefois produits.

91. Le Représentant s'inquiète des cas dans lesquels certains États appliquent des taxes et des droits de douane à l'aide humanitaire internationale. Il souligne que cette assistance permet pourtant à l'État d'économiser des fonds considérables puisqu'elle contribue à remplir la propre obligation de l'État d'assurer l'aide humanitaire. D'autre part, compte tenu du fait que les ressources humanitaires mondiales sont limitées et ne suffisent jamais à répondre à la totalité des besoins, les taxes et les droits prélevés sur l'aide humanitaire par un État réduisent les ressources nécessaires en vue de fournir une assistance qui sauve des vies à des personnes dans le besoin dans d'autres États. L'aide humanitaire devrait être exemptée de taxes ou de droits directement associés aux secours et à l'assistance destinés au relèvement initial, y compris la taxe à la valeur ajoutée et les droits de douane<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Voir S/2009/277, annexe, par. 10, et S/2010/213, par. 71.

<sup>43</sup> Voir l'annexe Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe



## **E. L'obligation de protéger les acteurs de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs approvisionnements**

92. Les autorités nationales, et dans le domaine du droit international humanitaire, les groupes armés, ont le devoir de respecter et de protéger l'aide et les acteurs humanitaires<sup>44</sup>. Ce devoir va de pair avec l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires et raisonnables contre les attaques ou d'autres actes de violence, y compris d'enquêter avec diligence et de poursuivre les auteurs de ces actes.

93. La frontière qui sépare les mesures raisonnables de protection des opérations humanitaires des obstacles démesurés à l'action humanitaire est parfois très mince. D'autre part, certains États imposent délibérément des restrictions d'accès en vue de manipuler les flux d'aide et de maintenir éloignée une présence humanitaire gênante. Le Représentant considère que les restrictions en matière de sécurité doivent avoir un fondement rationnel et faire l'objet d'une révision. D'autre part, les autorités nationales et d'autres parties prenantes imposant des restrictions devraient engager un dialogue avec les acteurs humanitaires en vue de déterminer des mesures perturbant le moins possible les opérations humanitaires, tout en continuant de fournir un degré acceptable de sécurité. Le Représentant réitère également l'importance permanente des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, en vue d'obtenir l'acceptation de toutes les parties à un conflit, ainsi que leur consentement et la garantie d'un transit sûr.

## **IV. Conclusions et recommandations**

94. Les personnes déplacées dans leur propre pays et celles touchées par des conflits armés et des catastrophes ont le droit de solliciter<sup>45</sup> et de recevoir une aide humanitaire. L'État a l'obligation correspondante d'assurer toute l'assistance humanitaire nécessaire. Cette obligation implique des devoirs spécifiques, tels que le devoir de planifier, de coordonner, de protéger et de ne pas entraver l'aide humanitaire, ainsi que le devoir de ne pas refuser arbitrairement l'aide humanitaire proposée.

95. Les restrictions croissantes qui pèsent sur l'accès humanitaire ont pour conséquence de priver les personnes déplacées dans leur propre pays et celles touchées par des conflits et des catastrophes de leur droit à l'aide. Les barrières administratives et techniques entravent régulièrement la mise en œuvre de l'action humanitaire. Les acteurs humanitaires ont des difficultés croissantes à défendre l'impartialité, la neutralité et l'indépendance, principes sur lesquels leur travail est fondé, du fait que les États individuels et les coalitions d'États cherchent à aligner l'action humanitaire sur leurs propres agendas politiques et militaires. On estime que cette tendance est en partie responsable de la montée

30IC/07/R4, adoptée le 30 novembre 2007, lors de la 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC Doc. No. 30IC/07/R4), Lignes directrices 17 et 21.

<sup>44</sup> Principe directeur 26; Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, art. 7, par 1; Droit international humanitaire coutumier. Vol. I : Règles (voir note 32 ci-avant), règles 31 et 32; Protocole des Grands Lacs, art. 3, par. 7.

<sup>45</sup> En l'absence d'une « demande », les obligations de l'État s'appliquent également lorsque les autorités nationales connaissent ou auraient dû connaître l'existence de tels besoins humanitaires.

de la violence à l'égard des travailleurs humanitaires. Cette augmentation du nombre d'attaques motivées par des intérêts politiques sur le personnel humanitaire et d'autres manifestations d'insécurité qui interfèrent avec les opérations humanitaires ont un impact profond tant sur la portée que sur les méthodes en matière de fourniture de l'aide humanitaire. Les titulaires de droits récipiendaires sont les principales victimes de cette situation.

96. Le Représentant demande instamment à tous les États Membres d'élaborer un cadre fondé sur des règles pour l'aide humanitaire internationale, tenant compte des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ainsi que des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophes<sup>46</sup> et, plus particulièrement, il recommande que :

a) Ils reconnaissent explicitement dans les lois, politiques, instructions administratives et militaires pertinentes à l'échelon national le droit des personnes déplacées dans leur propre pays et de celles touchées par un conflit ou une catastrophe de solliciter et de recevoir une aide humanitaire, de manière équitable et non discriminatoire, ainsi que l'obligation correspondante de l'État d'assurer cette aide, y compris par le biais de la facilitation de l'aide internationale, en particulier lorsque les ressources disponibles à l'échelon local sont insuffisantes;

b) Ils ne refusent pas arbitrairement l'aide humanitaire proposée et permettent un accès rapide et sans entraves à l'ensemble de l'assistance humanitaire acceptée;

c) Ils informent la population sur le rôle fondamental des acteurs humanitaires dans l'atténuation de la souffrance humaine et la résolution des différends par le biais d'un dialogue pragmatique;

d) Ils établissent des structures nationales se consacrant spécialement à la coordination humanitaire, de préférence au sein du gouvernement. Les structures de coordination devraient être soumises à des contrôles, à la supervision civile non exécutive et, au moins dans les situations de conflit, séparées des appareils militaire et de sécurité. Des pouvoirs et des responsabilités clairement établis pour la fourniture de l'aide humanitaire, ainsi que les ressources nécessaires, devraient être attribués aux autorités pertinentes aux échelons national et local;

e) Ils mettent en place des procédures et des critères clairement définis pour évaluer les besoins humanitaires et déterminer l'assistance internationale requise. Les évaluations devraient se fonder sur des normes internationales telles que les normes Sphère et recourir à une méthodologie participative réunissant les autorités, les donateurs, ainsi que les personnes et les communautés touchées, en particulier les groupes vulnérables au sein de celles-ci;

<sup>46</sup> Ces lignes directrices ont été adoptées lors de la Trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 26 au 30 novembre 2007.

f) Ils appliquent des mécanismes efficaces de suivi, de contrôle de la qualité et de plainte visant à vérifier et à orienter la fourniture de l'aide humanitaire, et permettent un suivi indépendant;

g) Ils élaborent des procédures simplifiées pour les situations d'urgence, comprenant, en matière d'enregistrement intérieur et de personnalité juridique pour les acteurs internationaux; des procédures de visa et d'entrée pour le personnel international et les formalités de dédouanement; et d'autorisations techniques pour l'aide et l'équipement humanitaire, et la suppression des droits et taxes qui demeurent sur l'assistance humanitaire;

h) Ils mettent fin à l'impunité en ce qui concerne les attaques sur les travailleurs et les opérations humanitaires, par le biais d'enquêtes menées avec diligence et de la poursuite des auteurs auprès des tribunaux nationaux et, s'il y a lieu, qu'ils coopèrent avec la Cour pénale internationale et prennent les mesures disciplinaires et criminelles appropriées à l'encontre des fonctionnaires qui entravent ou détournent l'aide humanitaire;

i) Ils respectent les principes humanitaires conformément à leurs politiques de sécurité et étrangère, assurent une réponse diplomatique solide, fondée sur des principes et coordonnée dans les situations où les États refusent ou entravent arbitrairement l'accès humanitaire, et financent une assistance humanitaire fondée sur le besoin et conforme aux Principes et aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire;

j) Ils redoublent d'efforts pour élaborer un cadre réglementaire international fondé sur les droits pour l'aide humanitaire.

Le Représentant appelle les organisations et les organismes humanitaires à examiner périodiquement leur propre observance des principes humanitaires; à ne pas accepter de conditions qui pourraient compromettre (ou être perçues de la sorte) les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance de leurs opérations; et à redoubler d'efforts pour assurer la pleine participation des titulaires de droits récipiendaires dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de l'aide humanitaire.