



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1998/53
11 février 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-quatrième session
Point 9 d) de l'ordre du jour provisoire

ACTION VISANT A ENCOURAGER ET DEVELOPPER DAVANTAGE LE RESPECT
DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES ET,
NOTAMMENT, QUESTION DU PROGRAMME ET DES METHODES DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION :

DROITS DE L'HOMME, EXODES MASSIFS ET PERSONNES DEPLACEES

Personnes déplacées dans leur propre pays

Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng,
présenté conformément à la résolution 1997/39
de la Commission des droits de l'homme

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 3	2
I. LE CADRE NORMATIF	4 - 25	2
A. Droit de ne pas être déplacé arbitrairement	9 - 14	4
B. Principes directeurs relatifs aux déplacements internes	15 - 25	5
II. LE CADRE INSTITUTIONNEL	26 - 50	7
III. ACTION AU NIVEAU DU PAYS	51 - 64	16
IV. RENFORCEMENT DES MOYENS POUR L'EXECUTION DU MANDAT .	65 - 72	21
V. CONCLUSIONS	73 - 77	24

Introduction

1. Depuis 1992, année de l'inscription de la question des personnes déplacées à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme et de la nomination du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, la communauté internationale a réalisé des progrès appréciables dans sa manière de traiter ce problème d'envergure mondiale. Pour autant, celui-ci conserve un caractère de gravité et d'urgence absolues, qui tient autant à l'étendue du phénomène lui-même, qui touche au moins 25 millions de personnes, qu'à l'ampleur des besoins en matière de protection et d'assistance. Le fait que ces populations ne franchissent pas de frontière et qu'elles fument généralement des situations de conflit armé représente une entrave supplémentaire à l'intervention internationale. Symptômes infaillibles d'un mal social profond, ces déplacements sont souvent précurseurs de crises internationales beaucoup plus vastes, qui s'accompagnent non seulement de flux massifs de réfugiés, mais également d'une déstabilisation politique et économique à l'échelle de pays, voire de régions. Remédier au problème des déplacements internes c'est donc répondre autant aux impératifs de la paix et de la sécurité régionales et internationales qu'aux besoins des victimes en matière d'assistance humanitaire et de protection des droits de l'homme.

2. Le premier pas dans cette direction a été franchi en 1992, avec la nomination par le Secrétaire général, sur demande de la Commission des droits de l'homme, d'un représentant chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Depuis cette nomination le rôle du représentant a évolué pour faire de lui un catalyseur concourant à sensibiliser davantage au sort des personnes déplacées et à encourager des actions propres à y remédier. Dans l'exécution de son mandat, le Représentant a axé son activité sur trois objectifs : a) élaborer un cadre normatif visant à donner aux personnes déplacées l'aide et la protection dont elles ont besoin; b) promouvoir des arrangements institutionnels permettant de traduire ces droits dans la réalité; c) appeler l'attention sur les cas concrets de déplacements internes afin de veiller à ce qu'ils soient effectivement pris en charge.

3. Le présent rapport rend compte des travaux accomplis ces dernières années dans ces trois domaines et recense les principales difficultés qui restent à surmonter. Des progrès ont notamment été faits dans les deux premiers domaines d'activité, avec l'élaboration de cadres normatif et institutionnel améliorés pour venir en aide aux personnes déplacées dans leur propre pays. Il s'agit à présent de passer à la phase opérationnelle, en traduisant ces progrès dans la réalité des interventions sur le terrain.

I. LE CADRE NORMATIF

4. Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui assurent aide et protection aux personnes déplacées dans leur propre pays doivent invoquer par analogie une myriade de dispositions du droit relatif aux droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés pour justifier leurs interventions, étant donné qu'il n'existe aucun instrument traitant spécifiquement de cette question. Il importe donc de disposer d'un cadre normatif prenant précisément en considération les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays si l'on veut améliorer les mesures de protection et d'assistance en faveur de ces populations.

5. Ces trois dernières années, des efforts considérables ont été déployés en vue d'élaborer un cadre normatif approprié pour la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. En collaboration avec une équipe d'experts juridiques internationaux, le Représentant a rédigé deux études analysant les normes juridiques applicables aux exodes internes et, sur la base de ces études, a dégagé une série de principes directeurs pour tenter de répondre de manière exhaustive aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Dans ses précédents rapports à la Commission, le Représentant a détaillé les conclusions de la compilation et analyse des normes juridiques relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays soumise à la Commission à sa cinquante-deuxième session (E/CN.4/1996/52/Add.2). Tout en faisant fond sur ces conclusions, le présent rapport examine plus particulièrement l'évolution du cadre normatif, en passant notamment en revue l'étendue de la protection conférée par le droit international et l'élaboration des principes directeurs relatifs aux déplacements internes.

6. Dans la compilation et analyse des normes juridiques relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays ont été examinées les dispositions pertinentes des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, du droit humanitaire et, par analogie, du droit concernant les réfugiés, afin de déterminer si elles répondaient convenablement aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays ou s'il fallait élaborer des normes additionnelles. On y est parvenu à la conclusion que, si le droit dans son état actuel comportait de nombreux aspects intéressants tout particulièrement les personnes déplacées dans leur propre pays, il existait des vides juridiques et des zones grises qui faisaient que la loi ne leur assurait pas une protection suffisante. La compilation et analyse contient donc des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces lacunes en vue de mettre en place un système de protection et d'assistance plus efficace.

7. Dans sa résolution 1996/52 du 19 avril 1996, la Commission priait le Secrétaire général de faire publier la compilation et de lui assurer une large diffusion. Cette demande a été réitérée dans la résolution 1997/39 du 11 avril 1997, par laquelle la Commission a exprimé le souhait de voir la compilation rapidement publiée dans toutes les langues de travail de l'Organisation des Nations Unies. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme est en train d'apporter la touche finale à la publication de ce document en anglais.

8. Dans ses résolutions 1996/52 et 1997/39, la Commission a en outre demandé au Représentant de mettre en place, en se fondant sur la compilation, un cadre normatif global pour la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Pour faciliter l'établissement d'un dispositif global de protection prévoyant notamment un volet prévention, le Représentant a réalisé, toujours en collaboration avec une équipe d'experts juridiques, une étude complémentaire ayant pour objet d'évaluer dans quelle mesure le droit international protégeait les populations contre les déplacements arbitraires et consacrait le droit de ne pas être déplacé contre son gré (E/CN.4/1998/53/Add.1). Sur la base de ces deux études, le Représentant a dégagé une série de principes directeurs tendant à répondre à l'ensemble des besoins des personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2).

A. Droit de ne pas être déplacé arbitrairement

9. L'étude complémentaire a permis de déterminer l'étendue de la protection que le droit international en vigueur assure contre les déplacements forcés et de conclure qu'il existe de nombreuses normes internationales qui, si elles étaient respectées, restreindraient les déplacements forcés, mais que la définition d'un droit de ne pas être déplacé arbitrairement serait d'une grande utilité pour renforcer cette protection.

10. Pareille démarche conduirait à formuler explicitement un élément encore implicite du droit international. Comme indiqué dans l'étude, le droit humanitaire et le droit relatif aux peuples autochtones interdisent expressément les déplacements arbitraires. Dans le droit relatif aux droits de l'homme en revanche, cette interdiction ne ressort qu'implicitement de certaines dispositions, touchant notamment la liberté de circulation, le choix du lieu de résidence, l'inviolabilité du domicile et le droit au logement. Toutefois, ces dispositions ne couvrent pas tous les cas de déplacements forcés étant donné qu'elles n'énoncent pas les circonstances dans lesquelles les déplacements sont admissibles et sont en outre susceptibles de restrictions et de dérogations. Elles mettent néanmoins en évidence une règle générale selon laquelle les déplacements forcés ne peuvent être opérés qu'à titre exceptionnel et doivent, même dans ce cas, être exempts de toute forme de discrimination et d'arbitraire.

11. L'analyse du droit international révèle un certain nombre de restrictions à l'admissibilité des déplacements forcés. De telles mesures ne peuvent être prises que dans les circonstances prévues, eu égard aux principes de nécessité et de proportionnalité, et ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exige la situation. En outre, elles doivent être exemptes de toute discrimination. Les déplacements provoqués par un génocide, un "nettoyage ethnique", un régime d'apartheid ou d'autres formes de discrimination systématique, de torture ou de traitements inhumains et dégradants, ou dont on peut raisonnablement craindre qu'ils n'y aboutissent, sont absolument prohibés et peuvent engager la responsabilité pénale à titre individuel conformément au droit international. En cas de déplacements forcés illégaux résultant de la politique, active ou passive, d'un Etat, la question de la responsabilité de cet Etat se pose.

12. Avant de procéder à tout déplacement, les autorités doivent explorer toutes les autres solutions possibles pour éviter, ou du moins limiter, le recours à cette mesure. En cas de réinstallation, les intéressés devraient bénéficier de logements décentes et de conditions d'hygiène appropriées et les familles ne devraient pas être séparées. Les personnes visées doivent avoir accès à des informations suffisantes concernant les modalités du déplacement, les procédures prévues en matière d'indemnisation et de réinstallation, les voies de recours utiles et, le cas échéant, les indemnités auxquelles elles peuvent prétendre pour la perte de leur terre et d'autres biens. Des dispositions doivent être prises en vue d'obtenir le consentement libre et en connaissance de cause des intéressés. En l'absence de telles garanties, le déplacement est arbitraire et, par conséquent, illicite. La définition du droit de ne pas être déplacé arbitrairement devrait donc préciser les raisons pour lesquelles et les conditions dans lesquelles les déplacements ne sont pas admissibles et fixer les garanties de procédure minimales à observer en cas de déplacement.

13. L'élaboration de normes concernant la prévention des déplacements devrait être l'occasion de rappeler, non seulement aux autorités compétentes, mais également à la communauté internationale dans son ensemble, qu'elles sont tenues de ne pas créer des conditions de nature à occasionner des déplacements de populations. Les institutions financières internationales, par exemple, accordent une attention croissante à cet aspect des choses dans le choix des projets de développement à financer. Les principes directeurs relatifs aux déplacements internes qualifient d'arbitraires les déplacements causés par de grands projets de développement qui ne sont pas justifiés par un intérêt public relevant d'une nécessité absolue. Dans les cas où les déplacements de populations sont jugés inévitables, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont chacune formulé des directives concernant les conditions à respecter, notamment en termes de participation communautaire et de modalités de réinstallation et d'indemnisation, pour se conformer au droit international ¹.

14. La définition du droit de ne pas être déplacé arbitrairement devrait également être l'occasion de promouvoir la prise de conscience de la nécessité d'assurer une protection contre les déplacements illicites et d'établir une base d'action aux fins de leur prévention.

B. Principes directeurs relatifs aux déplacements internes

15. L'étude sur le droit de ne pas être déplacé arbitrairement ainsi que la compilation et analyse des normes juridiques applicables aux personnes ayant été déplacées fournissent une base pour la définition d'un ensemble de principes directeurs envisageant la question des déplacements internes sous toutes ses facettes, notamment celles de la prévention, de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées et de la promotion de solutions durables.

16. Dans ses résolutions 1996/52 et 1997/39, la Commission a souligné la nécessité d'une meilleure mise en oeuvre du droit international applicable aux personnes déplacées dans leur propre pays et a reconnu que la protection de ces personnes serait renforcée si leurs droits spécifiques à la protection étaient définis, réaffirmés et regroupés.

17. Pour atteindre ces deux objectifs, le Représentant s'est employé à dégager un ensemble de principes directeurs relatifs aux déplacements internes constituant la première tentative de définir le sens et la nature de la protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Le document ainsi établi (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe) récapitule les nombreuses normes pertinentes en vigueur - qui sont actuellement trop dispersées et diffuses pour assurer une protection et une assistance appropriées aux personnes déplacées dans leur propre pays - tout en circonscrivant les zones grises et lacunes du droit actuel.

18. Les Principes ont été dégagés en étroite collaboration avec une équipe d'experts du droit international et en consultation avec des représentants d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales et non gouvernementales à l'occasion d'une série de réunions qui ont débuté en juin 1996. Une dernière réunion, qui sera organisée par le Gouvernement autrichien en janvier 1998, regroupera des juristes des différentes régions, ainsi que des représentants d'institutions des Nations Unies, d'organisations régionales et d'organisations non gouvernementales, qui examineront les Principes directeurs et leur applicabilité avant présentation à la Commission.

19. Dans l'introduction aux Principes directeurs figure une définition révisée des personnes déplacées dans leur propre pays établie sur la base d'une définition de travail soumise en 1992². La nouvelle définition ne contient plus de référence aux critères temporel et quantitatif (c'est-à-dire l'expression "soudainement ou de manière imprévue et en grand nombre"). On y a toutefois conservé la référence à des causes concrètes de déplacement mais en indiquant que la liste n'était pas exhaustive. Selon la définition révisée, les personnes déplacées dans leur propre pays sont des "personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, en particulier par suite, ou pour échapper aux effets, d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, et qui n'ont pas franchi de frontière étatique reconnue sur le plan international". Cette formulation est la plus large et la plus souple possible afin de pouvoir être utilisée aussi bien au niveau international qu'au niveau régional. En même temps, elle s'efforce de trouver un équilibre entre une définition trop restrictive qui risque d'exclure certaines personnes et une définition trop large qui pourrait se révéler inapplicable sur le terrain.

20. Le droit de chacun d'être protégé contre toute décision arbitraire l'obligeant à quitter son foyer ou son lieu de résidence habituel est expressément défini et détaillé dans les Principes directeurs. Ceux-ci énumèrent également les garanties à observer lorsque les autorités procèdent à un déplacement après s'être assurées qu'il n'y a aucune alternative. Il est expressément indiqué que le déplacement doit être opéré sans porter atteinte aux droits à la vie, à la dignité, à la liberté ou à la sécurité des personnes intéressées. Enfin, les Principes directeurs soulignent que les Etats ont une obligation particulière d'assurer une protection contre les déplacements aux peuples autochtones, aux minorités, aux agriculteurs, aux éleveurs et à d'autres catégories de population entretenant un rapport particulier avec leurs terres.

21. Les Principes directeurs visent également à prendre en considération les besoins particuliers des femmes et des enfants déplacés dans leur propre pays et des individus les plus vulnérables parmi ces catégories, à savoir les femmes enceintes, les mères d'enfants en bas âge, les femmes chefs de famille et les mineurs non accompagnés. Les principes relatifs à la documentation, à la santé et à l'éducation font référence aux besoins spécifiques des femmes et des enfants, alors que le principe relatif à l'aide humanitaire préconise des mesures visant spécifiquement à assurer la pleine participation des femmes à la planification et à l'acheminement des secours. En ce qui concerne la sécurité physique des femmes et des enfants, les Principes directeurs prévoient expressément une protection contre le viol, la violence à l'égard des femmes, la prostitution forcée, les formes contemporaines d'esclavage telles que la vente aux fins de mariage, l'exploitation sexuelle et le travail et le recrutement forcés des enfants. Ils stipulent également que le droit au respect de la vie familiale comprend le droit pour les familles de rester unies au cours des opérations de déplacement et le droit à la réunion familiale dans les meilleurs délais pour les familles séparées par un déplacement, en particulier lorsque des enfants sont concernés.

22. Outre leur portée juridique, les Principes directeurs devraient à terme contribuer à la création du climat moral et politique nécessaire pour renforcer la protection des populations déplacées. Ces principes devraient être appliqués par les gouvernements aussi bien que par les acteurs non gouvernementaux. Une large reconnaissance et une vaste diffusion de ces principes encourageraient les acteurs compétents à les mettre en pratique à tous les niveaux.

23. Ces principes directeurs devraient aussi permettre de surveiller les conditions de vie des déplacés et le traitement dont ils sont l'objet. La compilation sert d'ores et déjà d'instrument de référence pour examiner les situations de déplacement interne et évaluer les besoins des déplacés et la mesure dans laquelle ils sont satisfaits. Il convient de noter à cet égard qu'elle a été utilisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui s'en est servi de base pour élaborer à l'intention de son personnel sur le terrain un manuel de référence sur les normes juridiques internationales applicables à la protection des personnes déplacées dans leur propre pays³.

24. Les Principes directeurs devraient encore faciliter ces activités et présenter une utilité pour les gouvernements, les autres autorités compétentes, les organismes internationaux, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales s'agissant de promouvoir et de protéger les droits des personnes déplacées dans leur propre pays. Ils devraient fournir à tous les acteurs concernés par ce problème des orientations concrètes pour la participation aux activités entreprises en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays.

25. Etant donné qu'une large diffusion des Principes directeurs parmi les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales ainsi que parmi les personnes déplacées dans leur propre pays elles-mêmes contribuerait à répondre aux besoins de ces populations, le Représentant espère que la Commission fera le nécessaire pour assurer leur publication et leur diffusion de la même manière qu'elle a milité en faveur de la publication et de la diffusion de la compilation et de l'analyse.

II. LE CADRE INSTITUTIONNEL

26. Tout comme l'étude consacrée au cadre normatif, l'analyse des arrangements institutionnels en place concernant les personnes déplacées a révélé l'existence de graves lacunes. La plus évidente a trait à l'absence d'une organisation internationale mandatée pour prendre en charge la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Confier cette responsabilité à une organisation nouvelle ou à une organisation existante telle que le HCR était apparu comme la solution logique mais elle ne semble pas viable dans la conjoncture actuelle où la préférence va à la coordination inter-institutions. Dans la mesure où le problème des déplacements internes excède les moyens d'une seule organisation et touche à la fois aux questions relatives aux droits de l'homme, à l'aide humanitaire et au développement, la poursuite de l'action en collaboration constitue effectivement l'approche institutionnelle la plus réaliste. Pourtant, cette action en collaboration a été menée de façon ponctuelle, s'est heurtée à des problèmes de coordination et a négligé la protection. Comme le Secrétaire général l'a souligné dans le programme de

réformes qu'il a présenté en juillet 1997, l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays et leur protection demeurent une des missions humanitaires n'entrant pas dans le champ des mandats des divers organismes existants. Bien que de nombreuses organisations, tant intergouvernementales que non gouvernementales, fassent toujours plus pour les personnes déplacées dans leur propre pays, la persistance de lacunes dans le cadre institutionnel s'est traduite par l'incohérence et l'insuffisance des interventions.

27. Le programme de réformes présenté par le Secrétaire général, attribué au Coordonnateur des secours d'urgence la responsabilité de veiller à ce que la protection et l'assistance nécessaires soient apportées aux personnes déplacées dans leur propre pays. Le Représentant est soucieux de travailler en étroite collaboration avec le Coordonnateur des secours d'urgence pour favoriser une intervention plus rapide et mieux intégrée face aux situations de déplacements internes. Les consultations constructives qui se sont engagées dans cette optique entre le Représentant et le nouveau Coordonnateur des secours d'urgence laissent bien augurer de ce nécessaire type de coopération. L'officialisation de cette coopération sous forme d'un mémorandum d'accord définissant leurs rôles respectifs et indiquant les domaines d'action commune servirait utilement de déclaration d'intention et de cadre de référence. Le mémorandum d'accord que le Représentant et l'ancien Coordonnateur des secours d'urgence ont signé en 1996 et qui prévoyait l'élaboration de stratégies communes pour protéger et aider les personnes déplacées doit être actualisé compte tenu de l'évaluation récente du système des Nations Unies et du programme de réformes présenté par le Secrétaire général.

28. Au titre de l'évaluation des capacités des organismes des Nations Unies dans le domaine de l'aide humanitaire, entreprise en application de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social en date du 28 juillet 1995, le Comité permanent interorganisations a, en mai 1997, recommandé que l'on confie au Coordonnateur des secours d'urgence un certain nombre de responsabilités concernant les personnes déplacées, à savoir : encourager la communauté internationale à aider et à protéger les déplacés; mobiliser des ressources et recenser les carences dans l'action menée sur le plan international; répartir les responsabilités entre les organisations, y compris pour la gestion des camps; gérer l'information; appuyer les opérations sur le terrain, y compris en négociant le libre accès des convois humanitaires.

29. Dans le domaine de la gestion de l'information, le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, qui a récemment remplacé l'Equipe spéciale interorganisations sur les déplacés en tant qu'instance interorganisations chargée de cette question, est convenu que le Coordonnateur des secours d'urgence devrait superviser la mise en place d'une base de données mondiale sur les déplacés, en consultation avec des organismes extérieurs. La constitution d'un tel système d'information est depuis longtemps préconisée par le Représentant puisqu'il n'existe à l'ONU aucune structure chargée de rassembler, de recevoir et d'analyser systématiquement l'information sur les déplacés. Cette base de données sera gérée, du moins durant la phase expérimentale (prévue pour les six premiers mois de l'année 1998) par une institution extérieure au système des Nations Unies - le Conseil norvégien des réfugiés - mais l'appui des organismes des Nations Unies n'en est pas moins crucial pour son bon fonctionnement. Outre l'appui financier déjà accordé par plusieurs institutions, une coopération est

également nécessaire pour ce qui est de l'échange d'informations. Cette base de données servira à centraliser les informations relatives aux déplacements internes provenant tant du siège que des bureaux extérieurs. En particulier, les coordonnateurs résidents en poste dans les différents pays devraient avoir pour attribution de faire rapport régulièrement au Comité permanent interorganisations sur les déplacements internes, procédure que le représentant a préconisée à maintes reprises et à laquelle le Comité permanent a récemment souscrit.

30. Le Représentant a en outre estimé que les informations contenues dans la base de données devraient porter sur les points suivants : causes et aspects des situations actuelles; mesure dans laquelle les déplacés ont accès aux services de base; préoccupations des déplacés en matière de protection; capacité et volonté des gouvernements de répondre aux besoins des déplacés en matière de protection et d'assistance; attitude de la communauté internationale face à leur sort (voir E/CN.4/1995/50, par. 98 et 99). En outre, il faudrait accorder une attention particulière aux questions en rapport avec les femmes : nombre de ménages dirigés par une femme, situation et besoins particuliers des femmes célibataires non accompagnées et des filles en âge d'être scolarisées. L'établissement de rapports périodiques fondés sur de telles informations contribuerait utilement à ce que les situations précises de déplacement interne, qui méritent l'attention de la communauté internationale, ne soient pas négligées ou oubliées.

31. En dépit des raisons qui militent pour une approche interorganisations concertée et malgré les initiatives récemment prises pour affiner cette approche, il reste nécessaire de veiller à ce que les besoins de protection et d'aide des déplacés ne continuent pas d'échapper aux mandats des institutions existantes. C'est dans cette optique que le Comité permanent interorganisations, à sa réunion de septembre 1997, a décidé d'inviter à titre permanent le Représentant à participer à ses réunions et à celles de ses organes subsidiaires. Jusqu'alors, le Représentant n'était invité que ponctuellement à participer aux réunions du Comité, lorsque ce dernier examinait des questions entrant dans le cadre de son mandat. Cette évolution se justifie par le fait que, malheureusement, lorsque le Comité examine une situation d'urgence humanitaire complexe, elle présente presque inmanquablement une dimension aux déplacements internes.

32. En sensibilisant aux besoins en matière de protection comme d'assistance, la participation du Représentant aux réunions du Comité permanent interorganisations et de ses organes subsidiaires devrait encourager une approche plus globale des problèmes de déplacement interne. Traditionnellement, les réunions interorganisations tendaient à être axées sur la coordination de l'aide. Or, tant la protection que l'aide sont des éléments essentiels de l'action internationale face aux déplacements internes. Cela est clairement souligné dans le programme de réformes présenté par le Secrétaire général. La décision du Comité permanent interorganisations d'inviter à titre permanent le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devrait également permettre de réserver une plus grande place aux questions de protection lors des consultations interorganisations. Au demeurant, tous les organismes ont un rôle à jouer dans la protection des déplacés.

33. Pour que les consultations interorganisations débouchent sur une action plus globale et mieux coordonnée face aux problèmes des déplacés, il faudra que le Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de président du Comité permanent interorganisations, exerce une fonction directrice. Le Comité permanent dans son ensemble devrait lui aussi jouer un rôle plus actif dans plusieurs domaines : évaluer régulièrement dans quelle mesure les organismes des Nations Unies répondent aux besoins des déplacés dans des situations précises; engager les autres organismes des Nations Unies à appuyer vigoureusement les actions humanitaires en faveur des déplacés; insister pour que des mesures soient prises sur le plan politique afin de résoudre les crises qui engendrent des situations d'urgence humanitaires et les déplacements qui en résultent; attirer l'attention sur les situations qui ne sont pas suffisamment prises en compte. Le Représentant est déterminé à collaborer étroitement avec le processus interorganisations pour faire en sorte que les besoins des déplacés soient suffisamment pris en considération lors de l'élaboration des mesures de coordination de l'action humanitaire sur le terrain.

34. Sur le terrain, la coordination de l'action humanitaire internationale relève généralement du Coordonnateur résident/humanitaire. Il arrive parfois, comme indiqué dans le programme de réformes présenté par le Secrétaire général, que des circonstances particulières amènent à désigner un organisme chef de file pour assumer ce rôle. Que l'un ou l'autre de ces deux types de coordination soit choisi, l'objectif est de faire en sorte que les déplacés bénéficient de programmes adéquats de protection, d'assistance, de réinsertion et d'aide au développement. Les attributions des acteurs sur le terrain devraient par conséquent inclure les suivantes : répondre aux besoins humanitaires des déplacés avant, pendant et après une situation d'urgence; faire campagne pour la satisfaction de leurs besoins en matière d'assistance et de protection; recommander un partage des responsabilités entre organismes pour la satisfaction de ces besoins.

35. A propos de ce dernier point, de nombreux organismes des Nations Unies ont accru leurs activités en faveur des déplacés au cours des dernières années. Une tendance dont il convient de se féliciter s'est en outre dessinée puisque ces organismes ont commencé à définir avec précision les domaines de responsabilité des uns et des autres concernant les déplacés - en concluant différents mémorandums d'accord. Toutefois, même pris ensemble ces mémorandums d'accord restent en deçà de l'intervention globale requise.

36. Qu'il y ait un coordonnateur résident/humanitaire ou un organisme chef de file, les besoins des déplacés seraient mieux pris en considération si pour chaque crise était désigné un centre de liaison investi de la responsabilité opérationnelle principale de l'action en faveur des personnes déplacées. Les avantages que présente un tel arrangement institutionnel ressortent d'une étude que le Représentant a consacrée à la réaction internationale face à la situation dans plusieurs pays ⁴. C'est ainsi que dans l'ex-Yougoslavie et au Tadjikistan, le fait de confier à une seule et même institution, le HCR en l'occurrence, la responsabilité principale de prendre en charge les personnes déplacées a permis une prise en considération adéquate de leurs besoins spécifiques. En revanche, au Libéria, au Burundi et au Rwanda, où la responsabilité de venir en aide aux déplacés n'avait été attribuée à aucun organisme, il n'a pas été possible de répondre aussi efficacement à ces

besoins de protection et d'assistance. S'agissant du Libéria, il convient de noter que le Groupe de travail du Comité permanent, à sa réunion de novembre 1997, a reconnu l'utilité de désigner un centre de liaison ou un organisme chef de file sur le terrain pour s'occuper des personnes déplacées. Il semblerait en effet utile, dans toutes les situations d'urgence complexes, de désigner un organisme opérationnel ayant la responsabilité principale de s'occuper des déplacés. Dans les situations où les besoins en matière de protection sont primordiaux, des institutions telles que le HCR ou le CICR pourraient jouer ce rôle lorsqu'il entre dans le champ de leur mandat ⁵. Comme signalé plus haut, le HCR l'a fait dans l'ex-Yougoslavie et au Tadjikistan; pour sa part, le CICR a assumé en Afghanistan le rôle d'organisme "de référence" pour les questions relatives aux déplacés ⁶. Quand les enfants sont particulièrement exposés, un rôle prépondérant devrait revenir à l'UNICEF. Lorsque la préoccupation essentielle est de répondre aux besoins sur le plan matériel ou sur celui du développement, le soin de coordonner l'intervention pourrait être confié à des organisations comme le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Indépendamment des circonstances, le fait pour une organisation, quelle qu'elle soit, d'être choisie lui conférerait la responsabilité générale, mais non exclusive, de l'intervention humanitaire en faveur des déplacés. Les autres institutions compétentes dans les domaines de l'aide humanitaire, des droits de l'homme et du développement n'en continueraient pas moins d'être tenues d'entreprendre des activités visant à satisfaire les besoins des déplacés, et ce en collaboration.

37. L'action concertée face aux déplacements internes doit également être exhaustive du point de vue des besoins que l'on cherche à satisfaire. Comme précédemment indiqué, même si les arrangements institutionnels visant à apporter une aide aux déplacés internes sont plus ou moins bien développés, négliger l'aspect protection signifie que l'action humanitaire d'ensemble reste incomplète. Le HCR et le CICR ont une vaste expérience pour ce qui est d'apporter à la fois protection et assistance aux déplacés mais leur mandat, ne leur permet pas d'être présents dans toutes les situations de déplacement interne. Même là où ils sont présents, les besoins en matière de protection peuvent être d'une ampleur qui dépasse les moyens dont ils disposent. Il est par conséquent essentiel que d'autres organismes opérationnels contribuent aux efforts visant à faire face aux besoins de protection des déplacés. A cette fin, le Représentant a collaboré étroitement avec plusieurs organismes humanitaires, au siège comme sur le terrain, pour les encourager à prêter une attention accrue aux besoins des personnes déplacées en matière de protection. C'est ainsi que l'UNICEF, eu égard à son rôle dans la promotion de la mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, sous l'angle de la protection, prête une attention grandissante aux besoins de protection des enfants déplacés dans leur propre pays et met d'ailleurs la dernière main à un manuel énonçant les stratégies précises à appliquer en la matière sur le terrain en cas d'urgence. Plus généralement, il convient de noter que, dans son programme de réformes, le Secrétaire général a souligné l'importance qu'il y avait à intégrer la protection des droits de l'homme dans tous les aspects des opérations de l'ONU. Les organisations humanitaires et les organismes de développement ont toujours plus conscience que cette intégration est essentielle à l'efficacité de leurs programmes.

38. Au moment où les organismes opérationnels développent leur rôle en matière de protection, les structures de défense des droits de l'homme doivent elles aussi se doter de moyens opérationnels accrus. Les violations des droits de l'homme, qui sont la cause profonde des déplacements internes, demeurent une menace pour les déplacés dont elles sont souvent susceptibles d'empêcher le retour. Tenir compte des préoccupations en matière de droits de l'homme est au coeur de toute action globale face aux déplacements internes. Aussi, le dispositif de défense des droits de l'homme a-t-il un important rôle de protection à assumer à trois stades : prévention; action pendant le déplacement, notamment dans les camps; solution de la crise grâce au retour ou à la réinstallation.

39. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, dans le prolongement de l'engagement pris par son prédécesseur d'appuyer les efforts visant à assurer la protection sur le terrain des personnes déplacées, a fait part de son intention de renforcer la capacité de son organisation à intervenir en cas de problèmes de déplacement ⁷. En particulier, elle a demandé au HCR d'apporter une aide à cet égard, notamment en signalant les problèmes de déplacement qui nécessiteraient une présence dans le domaine des droits de l'homme, en proposant les moyens par lesquels les activités des deux organisations pourraient être rendues complémentaires et en apportant une aide logistique aux activités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans ce domaine. La Haut-Commissaire a également souligné que la présence d'observateurs des droits de l'homme sur le terrain permettait de combler une lacune durant la période suivant le conflit, lorsque le HCR, conformément à son mandat, limite son intervention, en particulier pour favoriser le retour et la réinsertion. C'est ainsi que le personnel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme déployé au Rwanda a reçu pour mandat, notamment, de contribuer à faciliter le retour des déplacés et des réfugiés. De même, en Abkhazie (Géorgie), la mission d'observation des droits de l'homme a spécifiquement reçu mandat de faciliter l'instauration de conditions propices au retour des quelque 275 000 déplacés que compte cette région. Ailleurs, les bureaux extérieurs du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont été invités, notamment par des gouvernements, à surveiller le retour des personnes déplacées. Avant de répondre à de telles demandes, le Haut-Commissariat devrait s'assurer que les principes directeurs relatifs au déplacement définis plus haut sont respectés. Selon ces principes, les retours doivent s'effectuer dans des conditions de sécurité et de dignité. Tant que ces conditions ne sont pas réunies, le personnel de terrain du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ne saurait intervenir. L'expérience récente a montré que le personnel des droits de l'homme pourrait également jouer un important rôle de protection dans les camps, les établissements et les zones de sécurité où sont rassemblées les personnes déplacées. Par sa résolution 1996/52, la Commission a invité le Haut-Commissaire, en coopération avec les gouvernements, les organisations internationales et le Représentant, à promouvoir les droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays, dans le cadre du programme de coopération technique et de services consultatifs. Le moment est venu pour la Haut-Commissaire de mettre plus souvent à contribution le personnel de terrain ainsi que le programme de services consultatifs et de coopération technique, afin de couvrir un plus grand nombre de situations de déplacement interne. Pour cela, il convient de renforcer le dispositif de défense des droits de l'homme du système des Nations Unies afin qu'il puisse assumer un rôle plus actif dans la protection des déplacés sur le terrain.

40. Les moyens visant à assurer la protection des déplacés doivent être renforcés non seulement sur le plan des ressources mais également du point de vue des connaissances spécialisées. Il est ainsi essentiel de dispenser une formation dans le domaine des droits de l'homme des déplacés au personnel de terrain du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ainsi qu'à celui de l'ensemble des acteurs opérationnels compétents de l'ONU, y compris les organisations humanitaires, les organismes de développement, la police civile et les forces de maintien de la paix. Sur recommandation du Comité permanent interorganisations et en consultation avec le Représentant, au titre de l'Initiative de formation pour les situations d'urgence complexes on a commencé à élaborer un module de formation concernant les personnes déplacées dans leur propre pays. A cet égard, il importe de s'inspirer des principes directeurs, étant donné que ceux-ci énoncent les normes juridiques à respecter pour protéger et aider les déplacés. Toutefois, le module de formation devra également porter sur les mesures pratiques et les stratégies destinées à répondre aux besoins des déplacés. Plusieurs de ces stratégies sont envisagées dans l'étude entreprise par le Représentant et dont il a été question plus haut, à savoir Masses in Flight ⁸. D'autres stratégies devraient être dégagées grâce à une initiative distincte actuellement mise en oeuvre dans le cadre du Comité permanent interorganisations par l'UNICEF, le Coordonnateur des secours d'urgence et le Représentant et dont l'objet est de définir des principes directeurs relatifs à des pratiques plus rationnelles sur le terrain s'agissant de répondre aux besoins des déplacés. Le recours à ces principes directeurs et à ce module de formation par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux aux niveaux international, régional, national et local devrait permettre de protéger et d'aider les déplacés d'une manière plus prévisible et plus globale.

41. Tout comme il faut veiller à ce que la protection des droits de l'homme fasse partie intégrante des programmes d'aide, il convient de renforcer les liens entre les organismes de secours et les organismes de développement dans les situations de déplacement interne. A un passage échelonné sans rupture des secours d'urgence au développement, devrait se substituer une démarche basée sur le "parallélisme", tendant à associer très tôt les organisations de développement à l'action humanitaire. L'intégration de la dimension développement dans la conception des opérations de secours permettrait de planifier les programmes de reconstruction durant la phase d'urgence du déplacement et favoriserait des solutions durables ⁹. Conscient de la nécessité d'une telle démarche, le Comité administratif de coordination met actuellement au point un cadre conceptuel visant à intégrer de manière plus efficace les opérations de secours et les activités de développement. Le fonds de relèvement pour les situations d'urgence, doté de 50 millions de dollars, que le PNUD a récemment établi constitue un pas bienvenu dans cette direction. Encore plus prometteur est le fait que la Banque mondiale, qui a décidé de faire de la réinsertion des déplacés un des volets de son nouveau programme d'activité en matière de reconstruction après conflit, étudie actuellement l'opportunité de créer à cette fin un fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction au niveau mondial ¹⁰.

42. Vu l'ampleur et la complexité des problèmes de déplacement interne, la coopération doit s'élargir au-delà des organismes des Nations Unies pour englober les organisations régionales et les organisations non gouvernementales. Depuis quelques années, ces deux catégories d'acteurs assument des responsabilités accrues à l'égard des déplacés - tendance qui se retrouve au sein du système des Nations Unies.

43. Les organisations régionales étant appelées à jouer un rôle plus important dans les situations d'urgence qui surviennent dans leurs aires géographiques respectives, la nécessité pour elles d'assumer des responsabilités accrues à l'égard des déplacés s'affirme toujours plus. La nécessité d'une approche régionale se justifie par l'existence de graves problèmes de déplacements internes dans toutes les régions du monde ainsi que par la diversité des formes que prend le problème d'une région à l'autre. En outre, les organisations régionales sont sans doute mieux placées que le reste de la communauté internationale pour être rapidement informées des menaces ou des problèmes réels de déplacement interne ainsi que des risques qu'il peuvent faire peser sur la stabilité et la sécurité de la région et elles sont donc mieux à même de comprendre la situation et d'y faire face rapidement.

44. Dans ses rapports précédents, le Représentant a exposé les initiatives régionales prises en faveur des déplacés en Amérique du Nord, en Afrique et en Europe, notamment dans le rapport présenté à la Commission à sa dernière session (E/CN.4/1997/43, par. 26). L'étude susmentionnée du Représentant, intitulée Masses in Flight, aborde plus en détail le rôle des organisations régionales, notamment en Asie et au Moyen-Orient, ainsi que des organisations sous-régionales en faveur des déplacés¹¹. Cette étude fait clairement apparaître que c'est sur le continent américain que les mécanismes institutionnels se rapportant expressément aux déplacements internes sont les plus développés, surtout depuis la nomination, par la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des Etats américains (OEA), d'un rapporteur chargé des personnes déplacées dans leur propre pays, à la suite de consultations avec le Représentant. En outre, un service permanent de consultation sur les déplacements des populations dans les Amériques a été créé par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et chargé d'entreprendre des missions dans différents pays dans le souci de mieux protéger et aider les personnes déplacées. Au niveau opérationnel en revanche, du personnel de terrain n'a été déployé qu'en Europe, en particulier par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Communauté européenne, afin de désamorcer les tensions habituellement à l'origine des déplacements et de protéger les déplacés.

45. Malgré ces initiatives majeures, les structures régionales destinées à faire face de manière appropriée aux déplacements internes restent dans l'ensemble à l'état embryonnaire, en particulier pour ce qui a trait à la prévention et à la protection, domaines où l'action internationale laisse elle aussi le plus à désirer. Ce n'est qu'en Europe et en Afrique qu'ont été mis en place des mécanismes de prévention des conflits et de maintien de la paix susceptibles d'endiguer non seulement les conflits mais également les déplacements qui en découlent, et encore sont-ils dépourvus des capacités voulues. Pareillement, comme indiqué plus haut, ce n'est qu'en Europe que les organisations régionales ont commencé à assumer un rôle opérationnel dans le domaine de la protection. Par contre, c'est uniquement sur le continent américain que des organisations régionales participent à des programmes de relèvement et de réinsertion en faveur des déplacés. Si les organisations régionales n'arrivent pas à renforcer leur rôle dans ces différents domaines, c'est surtout par manque de ressources et de connaissances spécialisées.

Si les organisations régionales doivent partager avec le reste de la communauté internationale la tâche consistant à résoudre les problèmes de déplacement interne, elles doivent donc à l'évidence bénéficier d'un appui international pour se doter des moyens nécessaires à l'exercice de cette fonction.

46. Les organismes internationaux et régionaux ont déjà commencé à collaborer en vue de mettre en place des cadres régionaux pour l'examen du problème du déplacement et l'élaboration de stratégies visant à l'endiguer et à le maîtriser. Les conférences régionales consacrées, sous l'égide conjointe de l'ONU et d'organisations régionales, aux déplacements de populations sur le continent américain, dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et dans la région des Grands Lacs sont importantes en ce qu'elles ont permis de s'entendre sur des cadres régionaux exhaustifs, assortis de stratégies de prévention et de développement, destinés à faire face aux problèmes de déplacement interne actuels et à venir. Cependant, en ce qui concerne la CEI et la région des Grands Lacs, un appui reste à apporter aux mécanismes de suivi afin d'assurer l'application effective des dispositions convenues. En Asie et au Moyen-Orient, à l'opposé, il n'existe pas de cadres régionaux destinés expressément à faire face aux déplacements internes, en dépit du nombre important de déplacés que comptent ces régions. Mais la tenue dans ces deux régions, l'année dernière, de conférences sur les déplacements de populations incite à un certain optimisme. En effet, même si les deux conférences ont essentiellement porté sur les réfugiés et n'ont fait qu'aborder en passant le problème des déplacements internes, cette reconnaissance du problème pourrait être l'amorce d'une prise en considération plus attentive des déplacements internes dans ces régions¹². Il est essentiel qu'un appui international soit apporté au suivi de toutes ces initiatives, afin que la sensibilisation accrue des organisations régionales au problème des déplacements internes se traduise, comme il se doit, par un élargissement de leurs responsabilités dans le traitement du problème.

47. Le Représentant, pour sa part, envisage d'amplifier sa coopération avec les organisations régionales afin d'encourager leur participation accrue au traitement des problèmes de déplacement interne. C'est ainsi que des représentants de l'OUA, de l'OEA et de l'OSCE, de même que des juristes et des spécialistes des droits de l'homme d'Asie et du Moyen-Orient ont été invités à la réunion organisée à Vienne en janvier 1998 pour établir la version définitive des principes directeurs relatifs aux déplacements internes. La participation de représentants de l'ensemble des régions devait permettre non seulement de garantir l'universalité de ces principes mais aussi de favoriser dans chaque région un regain d'activité dans l'optique de leur mise en oeuvre.

48. Le rôle important joué par les organisations non gouvernementales internationales et locales - déjà mis en relief par le Représentant (voir en particulier le document E/CN.4/1995/50, par. 228 à 242) - est également traité plus en profondeur dans l'étude du Représentant, où figurent des propositions précises tendant à renforcer les activités des ONG, en particulier dans le domaine de la protection¹³. Pour ce faire, il faudra dispenser au personnel opérationnel des ONG une formation dans le domaine de la protection, en utilisant comme outils de référence les principes directeurs ainsi que les résultats de la compilation et de l'analyse. Une meilleure coordination

entre les ONG contribuerait aussi à faire aboutir ces efforts. Les ONG internationales et les ONG locales doivent de plus nouer des relations étroites. Procéder de la sorte pourrait favoriser le renforcement des capacités locales, en particulier dans l'ex-Union soviétique où les ONG autochtones sont chose nouvelle, tout en constituant une importante source de protection pour lesdites ONG locales.

49. Les ONG internationales et les ONG locales collaborent déjà étroitement dans un domaine : la mise en place d'un système mondial d'information sur les déplacements internes. Il convient à cet égard de noter l'étude mondiale sur les déplacés mise en route par le Conseil norvégien des réfugiés, étude qui doit être publiée en 1998 et pour la préparation de laquelle ont été créés des réseaux mondiaux d'information. Ces réseaux serviront à la création par l'ONU et le Conseil norvégien des réfugiés de la base de données sur les déplacements internes mentionnée plus haut. Pour faciliter cette tâche, le Conseil norvégien des réfugiés a constitué une structure commune avec le U.S. Committee for Refugees et le Project on Internal Displacement de la Brookings Institution.

50. Dans la perspective d'une autre initiative de coopération actuellement à l'étude, la Norwegian Church Aid (NCA), organisation non gouvernementale opérant dans plusieurs pays, et le Représentant ont entamé des discussions sur la possibilité de faire intervenir le personnel de terrain de cette organisation dans des programmes spéciaux en faveur des déplacés, concernant en particulier les opérations de retour - un financement du Gouvernement norvégien étant envisagé. Assumant le rôle catalyseur qui est le sien, le Représentant a proposé d'aider à recenser les projets envisageables et à faciliter les consultations entre la NCA et les gouvernements, en vue d'officialiser des accords permettant à cette organisation d'entreprendre de telles activités. Même si cette initiative commune ne se trouve encore qu'au stade de la planification, il pourrait se révéler utile que le Représentant la transpose avec d'autres organes non gouvernementaux et bailleurs de fonds.

III. ACTION AU NIVEAU DU PAYS

51. La situation sur le terrain sera à l'évidence la meilleure mesure de l'efficacité des améliorations apportées aux cadres normatif et institutionnel destinés à protéger les personnes déplacées et à leur venir en aide. C'est pourquoi les missions de pays constituent un aspect particulièrement important du mandat. Elles centrent l'attention sur des situations précises de déplacement interne et, par le biais d'un dialogue orienté vers la recherche de solutions avec le gouvernement concerné et en coopération avec les institutions internationales et les organisations non gouvernementales présentes sur le terrain, elles mettent le Représentant à même de recommander aux autorités nationales ainsi qu'à la communauté internationale l'adoption de mesures tendant à remédier à la situation avec une efficacité accrue. D'une façon générale, les missions permettent en outre de mieux cerner les différents aspects des problèmes de déplacement interne et d'élaborer des stratégies internationales et régionales propres à les régler.

52. Depuis sa nomination, le Représentant a effectué 12 missions - au Burundi, en Colombie, en El Salvador, en ex-Yougoslavie, dans la Fédération de Russie, au Mozambique, au Pérou, au Rwanda, en Somalie, au Soudan, au Sri Lanka et au Tadjikistan - et a formulé des conclusions et recommandations qui figurent dans ses rapports à la Commission des droits de l'homme et à

l'Assemblée générale. Vu que de graves problèmes de déplacement interne se posent dans plus de 35 pays de la planète, il y aurait lieu d'effectuer bien d'autres missions, y compris des missions de suivi dans les pays où le Représentant s'est déjà rendu. Maintenant que les cadres normatif et institutionnel mis en place pour soutenir les personnes déplacées dans leur propre pays sont relativement bien développés, il convient d'autant plus, dans le cadre du mandat, d'orienter l'action principalement vers des missions visant à évaluer la mesure dans laquelle les améliorations apportées aux cadres normatif et institutionnel se traduisent sur le terrain en termes d'efficacité. Mettre davantage l'accent sur les missions suppose toutefois que le Représentant dispose de ressources humaines et matérielles plus importantes qu'actuellement.

53. Cela suppose aussi que les gouvernements de tous les pays aux prises avec des problèmes de déplacement interne coopèrent. Comme les autres représentants et rapporteurs de mécanismes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, le Représentant ne se rend dans un pays qu'à la demande des autorités nationales concernées. Plusieurs Etats ont invité le Représentant à effectuer une visite sur leur territoire, mais parmi eux ne figurent pas certains Etats où le problème des déplacements internes est particulièrement aigu. Paradoxalement, les pays sur lesquels le Représentant a jusqu'ici pu appeler l'attention à l'occasion des missions qu'il y a effectuées sont donc le plus coopératifs, en ce sens que leur gouvernement reconnaît l'existence d'un problème de déplacement interne dans le pays et fait appel au Représentant en vue de le résoudre. Il convient de rappeler que la Commission, dans la résolution 1997/39 adoptée à sa dernière session, a engagé tous les gouvernements à faciliter les activités du Représentant, en particulier les gouvernements des pays où existent des situations de déplacement interne, qui n'ont pas encore adressé d'invitation au Représentant ni répondu de manière positive à ses demandes d'information.

54. A cet égard, il peut être utile de rappeler que l'approche adoptée par le Représentant respecte la souveraineté de l'Etat tout en soulignant les responsabilités que la souveraineté implique à l'égard de tous ceux placés sous la juridiction de l'Etat. Concrètement, qui dit souveraineté dit responsabilité d'assurer la sécurité et le bien-être de la population, en garantissant dans l'idéal la dignité humaine au niveau le plus élevé qui soit ou à tout le moins les droits fondamentaux, de la nourriture, un toit, la sécurité de la personne et des services de santé de base. Lorsque des Etats se trouvent dans l'incapacité de s'acquitter de ces responsabilités, ils doivent en principe faire appel à la coopération internationale, ou l'accepter du moins, pour répondre aux besoins de protection et d'assistance de la population à leur charge. Reposant sur ces deux éléments - respect de la souveraineté nationale et rappel des responsabilités qui s'y rattachent-, les discussions que le Représentant a menées avec les gouvernements et autres autorités se sont révélées assez cordiales et suffisamment franches pour être constructives, les gouvernements et autres acteurs nationaux trouvant un intérêt mutuel au dialogue. Cet échange s'est pourtant limité aux pays qui ont accepté que le Représentant s'y rende en mission. Le soutien de la Commission est nécessaire pour exhorter les pays qui sont moins enclins à répondre favorablement aux demandes que le Représentant leur adresse en vue de pouvoir examiner sur place les situations de déplacement interne ou d'obtenir des informations indiquant dans quelle mesure les besoins des populations

touchées sont satisfaits. Dans un premier temps, la mention des principes directeurs devrait contribuer utilement à placer davantage les gouvernements et les acteurs non étatiques face à leurs responsabilités à l'égard des populations déplacées relevant de leur juridiction.

55. Les efforts de la communauté internationale en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays ont donc pour but de compléter l'action des gouvernements dans leur capacité de protéger et de venir en aide à leurs propres populations déplacées. Dans la mesure où c'est aux gouvernements qu'il appartient au premier chef d'alléger les souffrances des populations déplacées dans le pays même, toutes les missions effectuées par le Représentant l'ont conduit à formuler une même recommandation : créer des institutions nationales à cette fin ou les renforcer; cette recommandation est sans doute aussi valable pour les pays où le Représentant n'a pas encore eu l'occasion de se rendre en mission. Encourager la création, au sein de chaque structure nationale, d'un centre de coordination chargé de traiter les questions de déplacement est une façon d'inciter les gouvernements à reconnaître et à assumer leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays. L'existence de mécanismes nationaux s'occupant des problèmes de déplacement des populations facilite la communication et la coordination entre les gouvernements et la communauté internationale dans ce domaine. Cela étant, il faut reconnaître que le simple fait qu'un centre de coordination s'occupant de personnes déplacées dans leur propre pays existe ne prouve pas nécessairement que ce cadre national répond à leur situation de détresse de façon globale et efficace.

56. Même lorsque les institutions nationales chargées de traiter les problèmes de déplacement interne peuvent s'appuyer sur une volonté politique, des ressources et des compétences adéquates, l'ampleur des mesures prises peut ne pas suffire globalement. Au Pérou par exemple, depuis la visite du Représentant en 1995, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures concrètes pour améliorer la situation des déplacés. Il a notamment nommé un médiateur chargé de vérifier les allégations faisant état de violations des droits de l'homme, lancé une campagne nationale en vue de fournir des documents d'identité aux personnes déplacées et aurait alloué des fonds supplémentaires à un projet d'aide au retour (Programa del Apoyo para el Repoblamiento - PAR), se donnant ainsi les moyens, comme l'avait recommandé le Représentant (E/CN.4/1996/52/Add.1, par. 104 à 106), de mener des activités dans davantage de régions. Ces initiatives sont sans conteste bienvenues, mais l'échéance de cinq ans retenue pour le programme de délivrance de documents d'identité semble longue et ce programme ne devrait pas se borner à aider les déplacés à se réinstaller mais viser également à les réinsérer. Le Gouvernement doit intensifier encore les efforts importants qu'il a consentis et mettre en oeuvre avec rapidité et efficacité les mesures dont il est convenu lors de la visite du Représentant.

57. Aussi développées soient-elles, les institutions nationales perdent toujours de leur efficacité en cas de conflit armé. Ainsi, au Sri Lanka, la reprise brutale des hostilités intervenue dans le nord du pays depuis la visite que le Représentant a effectuée dans ce pays en 1993, a souvent compromis les importants efforts déployés par le Gouvernement pour apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées. Selon certaines informations, un nombre important de déplacés ne reçoit de ce fait aucune aide du

Gouvernement et lorsque des fournitures médicales sont distribuées, elles n'arrivent souvent pas à temps ni en quantité suffisante ¹⁴. Comme dans beaucoup d'autres situations de déplacement interne, il serait bon que les organisations humanitaires internationales interviennent plus activement pour remédier à ces carences et soutenir les efforts entrepris à l'échelon national pour améliorer le sort des déplacés.

58. Outre dans le domaine de l'assistance, un appui extérieur peut aussi se révéler nécessaire afin de renforcer les mécanismes de protection nationaux. Le programme de services consultatifs et d'assistance technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme peut être très utile à cet égard, mais il demande à être renforcé de façon à pouvoir être utilisé plus fréquemment tout en étant davantage orienté vers les besoins de protection des déplacés ¹⁵. La communauté internationale a aussi un rôle à jouer, d'une part, en apportant son soutien aux institutions nationales et, de l'autre, en contrôlant leur efficacité.

59. Maintenir une présence internationale chargée de la surveillance des droits de l'homme sur le terrain est un des grands moyens permettant de suivre la situation en matière de déplacement interne. A l'issue de ses missions dans différents pays, le Représentant a systématiquement recommandé le déploiement, ou le renforcement, d'une présence internationale chargée de suivre la situation des droits de l'homme sur le terrain. Au Tadjikistan, aucun observateur des droits de l'homme n'a encore été déployé, mais le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a pris des mesures dans le sens de cette recommandation (voir A/51/483/Add.1, annexe, par. 125) en y envoyant une mission chargée d'étudier la situation des droits de l'homme et en mettant en route une étude sur les moyens susceptibles d'être mis en oeuvre, en coopération avec le Gouvernement, pour régler les problèmes relatifs aux droits de l'homme et en particulier aux déplacements internes. Au Rwanda, la facilitation du retour des personnes déplacées est une des attributions figurant dans le mandat de la mission d'observation des droits de l'homme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Il faut également se féliciter que dans le mandat du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme situé en Abkhazie (Géorgie), un accent particulier ait été mis sur la nécessité de créer des conditions propices au retour des personnes déplacées. Pour mener à bien ce mandat, il faudrait renforcer la présence internationale sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme, qui se réduit aujourd'hui à un unique fonctionnaire de l'ONU.

60. Une action de formation permettrait d'accroître l'attention portée aux besoins de protection des personnes déplacées dans le cadre des missions sur le terrain du Haut-Commissariat. Il conviendrait en effet d'apprendre au personnel de terrain du Haut-Commissariat à être très attentif aux besoins des personnes déplacées. Ces agents de terrain devraient être les premiers à promouvoir la mise en oeuvre des principes directeurs relatifs aux déplacements internes, tout en y recourant pour vérifier dans quelle mesure les besoins des personnes déplacées sont satisfaits et en rendre compte. La mission de l'ONU chargée de surveiller la situation des droits de l'homme au Burundi a, par l'attention portée à ce point, permis de sensibiliser la communauté internationale au problème du regroupement forcé des Hutus, pratique qui s'est révélée courante depuis la visite du Représentant.

Elle pourrait jouer un rôle tout aussi important en veillant à ce que le retour des déplacés s'opère dans la sécurité et la dignité - rôle supplémentaire qui, il ne faut pas le cacher, suppose une augmentation du personnel de terrain en proportion de la tâche. En Colombie, où on compterait 1 million de déplacés, le bureau récemment ouvert par le Haut-Commissariat a grandement contribué à renforcer le cadre juridique national pour la protection des droits de l'homme en général. Il lui reste cependant à devenir opérationnel sur le terrain, où il pourrait répondre à un besoin urgent en assurant le suivi de la situation des droits de l'homme à des fins préventives et correctives, en particulier en favorisant le retour volontaire dans des conditions de sécurité des personnes déplacées. Parallèlement, il serait également utile que des organismes humanitaires et de développement, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le PNUD et l'UNICEF, se soucient davantage des déplacés en Colombie. Il est nécessaire que les organes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme, des questions humanitaires et des questions de développement s'investissent plus activement pour apporter une réponse globale aux besoins de protection, d'assistance et de développement des personnes déplacées - besoins qui font encore l'objet d'un traitement inadéquat et ont du reste pris de l'ampleur depuis la visite du Représentant en 1994.

61. Afin de s'assurer que les recommandations faites par le Représentant du Secrétaire général à la suite de ses missions sont appliquées, il est essentiel de prévoir un suivi constant de la situation. A cet égard, il serait particulièrement utile que les organismes de l'ONU chargés des questions humanitaires et des droits de l'homme ayant une représentation dans les pays où le Représentant s'est rendu en mission contribuent à ce suivi et à l'évaluation de la mesure dans laquelle ses recommandations sont mises en oeuvre, et, au cas où la situation viendrait à évoluer ou à se détériorer, fassent part de l'éventuelle nécessité d'organiser des missions complémentaires ou de formuler d'autres recommandations. Pour les pays sur lesquels on ne dispose pas d'informations permettant de déterminer dans quelle mesure les recommandations du Représentant sont appliquées ou qui sont aux prises avec des problèmes de déplacement interne particulièrement aigus - comme c'est le cas du Soudan, qui compte le plus grand nombre de déplacés au monde - il pourrait être utile d'entreprendre une nouvelle mission ainsi que de rappeler les recommandations formulées et, si nécessaire, de les revoir.

62. Dans le mémorandum d'accord qu'ils ont conclu en 1996, le Représentant du Secrétaire général et le Coordonnateur des secours d'urgence prévoient de collaborer afin de surveiller les situations de déplacement interne et d'assurer le suivi des missions du Représentant. En outre, en rendant régulièrement compte de la situation des personnes déplacées, les coordonnateurs-résidents pourraient contribuer à assurer un suivi très utile dans les pays où le Représentant s'est déjà rendu en mission. Il s'agit de même d'un moyen important d'identifier les situations de déplacement interne auxquelles il serait bon que le Représentant du Secrétaire général et le système des Nations Unies dans son ensemble s'intéressent davantage.

63. Des possibilités d'assurer le suivi des situations s'offrent aussi en dehors du système des Nations Unies, avec les organisations régionales et les organisations non gouvernementales. Parmi les initiatives exemplaires prises au niveau régional figurent la mission que le Rapporteur pour les personnes déplacées dans leur propre pays nommé par l'Organisation des Etats américains a récemment effectuée en Colombie dans le prolongement de la mission

du Représentant dans ce même pays en 1994, ainsi que la mission au titre du Mécanisme permanent de consultation chargé des personnes déplacées dans les Amériques dépêchée au Guatemala, pays où le Représentant n'a pas encore eu l'occasion de se rendre en mission.

64. Les organisations non gouvernementales ont également un rôle important à jouer en matière de suivi, en contribuant aux activités de surveillance et en évaluant de manière régulière dans quelle mesure les besoins établis des personnes déplacées dans leur propre pays, sont pris en considération. La base de données établie conjointement par l'ONU et le Conseil norvégien des réfugiés devrait constituer un instrument d'une grande utilité pour suivre les situations de déplacement interne propres à chaque pays dans le monde entier. Les missions entreprises par des organisations non gouvernementales comme Human Rights Watch, l'U.S. Committee for Refugees et la Women's Commission for Refugee Women and Children, s'intéressent de plus en plus aux personnes déplacées et représentent, de ce fait, une autre source précieuse d'informations sur les pays où le Représentant s'est déjà rendu en mission.

IV. RENFORCEMENT DES MOYENS POUR L'EXECUTION DU MANDAT

65. Faute de réponse globale, systématique et efficace du système des Nations Unies aux situations de déplacement interne, il semble nécessaire que le Représentant continue à jouer un rôle catalyseur. Les efforts à accomplir dans cette optique au titre de la troisième phase du mandat devront surtout viser à faire en sorte que les améliorations apportées aux cadres normatif et institutionnel se traduisent par une action efficace sur le terrain. Les mécanismes de défense des droits de l'homme des Nations Unies ne suffiront pas à mettre en oeuvre l'éventail des activités voulues et c'est le dispositif interorganisations dans son ensemble qui devra intervenir. Il s'agit notamment : de faire connaître les normes relatives aux déplacements internes et d'inciter les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales à s'y conformer; de fournir une aide pour l'élaboration et la diffusion du module de formation CETI (Initiative de formation pour les situations d'urgence complexe) relatif aux personnes déplacées dans leur propre pays afin que le personnel de l'ONU apprenne à mieux gérer les situations de déplacement interne; d'encourager des arrangements institutionnels concernant les questions de déplacement interne, tant au niveau du siège que sur le terrain et réservant une place accrue à la collaboration; d'aborder les affaires de déplacement interne lors des réunions interorganisations, notamment celles du Comité permanent interorganisations et de son Groupe de travail, qui est maintenant l'instance désignée pour les consultations interorganisations sur les personnes déplacées; de suivre attentivement la situation dans les 35 pays et plus aux prises avec de graves problèmes de déplacement interne; d'inciter les acteurs nationaux, régionaux et internationaux à apporter des réponses plus efficaces aux situations de déplacement interne, en particulier en collaborant plus étroitement avec les organisations régionales; d'entreprendre des missions dans les pays où la situation en matière de déplacement interne est particulièrement grave; d'assurer le suivi de ces missions; d'accorder une attention particulière aux besoins des femmes et des enfants; d'élaborer à l'intention de la Commission et de l'Assemblée générale des rapports périodiques détaillés sur l'action menée dans la totalité de ces divers domaines.

66. Pour mener à bien ces activités très variées, il faudra disposer de ressources humaines et matérielles à la mesure de la tâche. Il convient donc de s'interroger sur l'arrangement institutionnel le mieux adapté pour affecter des ressources au Représentant compte tenu des besoins du mandat.

L'arrangement actuel, en vertu duquel le Représentant opère en dehors du système des Nations Unies, à titre bénévole, présente certains avantages et inconvénients. Si l'on considère l'aspect positif des choses, l'arrangement actuel confère au Représentant un degré d'autonomie appréciable, qui lui a permis de formuler ses conclusions en toute liberté, d'adopter des approches novatrices dans l'exercice de son mandat, de travailler en étroite collaboration avec des experts et des instituts n'appartenant pas au système des Nations Unies et de solliciter des aides extérieures auprès de gouvernements, de fondations, d'organisations non gouvernementales et d'organismes de recherche.

67. Ces diverses aides ont notamment permis de réaliser une compilation et analyse des normes juridiques relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays, de dégager des principes directeurs et de procéder à une analyse approfondie des arrangements institutionnels. Le principal projet de recherche, qui devrait déboucher sur la publication cette année par la Brookings Institution, de deux études intitulées respectivement *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* et *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, a également dû être financé à partir de sources extérieures. Ces travaux, mis en route par le Représentant à la demande du Secrétaire général, ont été réalisés dans le cadre du Refugee Policy Group Project on Internal Displacement de la Brookings Institution et ont bénéficié de l'expertise d'un grand nombre de fonctionnaires de l'ONU, d'universitaires, de juristes, de spécialistes des droits de l'homme et de spécialistes des questions de réfugiés ainsi que de nombreux organismes de recherche et d'organisations non gouvernementales.

68. L'arrangement actuel présente pourtant certaines limites : le caractère à temps partiel et bénévole de la fonction empêche le Représentant de participer de manière régulière et active au processus interorganisations, d'assurer une surveillance ou d'entreprendre des missions et des actions de suivi dans la mesure voulue. De même, l'insuffisance des ressources affectées à l'exécution du mandat nuit à la capacité d'action des quelques fonctionnaires du siège du Haut-Commissariat aux droits de l'homme chargés d'appuyer l'exécution du mandat. Pour réaliser ne serait-ce que le minimum requis au titre du mandat donné par la Commission, le Représentant a dû faire appel à une aide extérieure, avec la mise à disposition à l'origine d'une étudiante de Harvard, dont le contrat à court terme a été reconduit à plusieurs reprises jusqu'à son départ l'année passée. Ce poste a été repris par un expert associé, généreusement détaché par le Gouvernement norvégien, dont le contrat est depuis arrivé à terme. Pour compenser ce départ, le Haut-Commissariat a récemment nommé une nouvelle personne dont le contrat de courte durée, bien que renouvelable, ne permet pas d'envisager l'avenir avec certitude.

69. Quoi qu'il en soit de l'appui apporté par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, il serait par ailleurs nécessaire de chercher des sources de soutien en dehors du dispositif de défense des droits de l'homme car le mandat et le champ d'activité du Représentant intéressent un large éventail

d'institutions appartenant au système des Nations Unies. Une formule a été proposée tant pour aider le Représentant que pour accroître la collaboration interorganisations et elle semble recueillir un large soutien; elle consistait pour chaque organisme s'occupant de questions humanitaires ou de développement concerné par le mandat à affecter un membre de son personnel au service du mandat du Représentant depuis sa base institutionnelle. Pareil système d'agents de coordination cadrerait avec la nature du problème des déplacements internes et avec l'idée exprimée par le Secrétaire général dans son programme de réformes, selon laquelle les droits de l'homme devraient également être intégrés dans les activités du système des Nations Unies relatives aux questions humanitaires, au développement, aux questions économiques et sociales et à la sécurité.

70. Il serait en outre essentiel qu'au sein du secrétariat un haut fonctionnaire soit chargé de superviser la gestion du mandat et du réseau d'agents de coordination établis dans les différents organismes. Ce haut fonctionnaire serait habilité à jouer un rôle actif dans le processus décisionnel interorganisations et à agir au nom du Représentant chaque fois que d'autres engagements empêcheraient ce dernier de participer à des réunions exigeant un haut niveau de représentation.

71. Il reste encore à aborder la question du temps que le Représentant peut consacrer à ses fonctions relevant du mandat. Actuellement, le Représentant exerce sa fonction à titre bénévole et, comme convenu avec son employeur, la Brookings Institution, où il est chargé de recherche principal du programme d'études de politique extérieure (Foreign Policy Studies Programme), il ne peut consacrer plus du quart de son temps de travail aux activités relevant du mandat - ce qui est tout à fait insuffisant vu l'ampleur des activités envisagées dans le mandat. Pour pallier ce problème, certains ont proposé de faire de ce poste un poste à plein temps, de l'intégrer au Secrétariat de l'ONU et de mettre à la disposition de son titulaire le personnel et le soutien financier nécessaires. Outre les considérations budgétaires auxquelles cette proposition risque de se heurter, elle inspire la crainte que le titulaire du mandat ne perde son indépendance alors que cette indépendance est dans l'ensemble jugée souhaitable. Une solution s'offre pour concilier ces deux points de vue divergents; elle consisterait pour l'ONU à redéfinir le poste de manière à permettre au Représentant de consacrer plus de temps aux fonctions de son mandat tout en restant en dehors du système des Nations Unies, sauvegardant ainsi la précieuse autonomie du mandat. Cette opération pourrait être imputée au budget ordinaire de l'ONU ou au budget d'un ou de plusieurs de ses organes ou encore être financée à l'aide d'une partie des fonds susceptibles d'être recueillis par le Représentant auprès de gouvernements, de fondations et d'autres donateurs potentiels.

72. Permettre au Représentant de consacrer plus de temps aux fonctions découlant de son mandat tout en mettant à sa disposition du personnel détaché serait une façon originale de répondre aux besoins de ce mandat puisque sa capacité s'en trouverait considérablement renforcée sans avoir à créer de nouvelle institution ou à procéder à d'importants changements d'ordre structurel. Comme signalé précédemment, tant que le système des Nations Unies n'aura pas à opposer aux situations de déplacement interne une approche plus efficace que les interventions internationales ponctuelles menées jusqu'à présent, il est essentiel que le Représentant continue à jouer un rôle

catalyseur. Que ce poste soit rattaché au système des Nations Unies ou reste en dehors de ce système, qu'il soit occupé à temps partiel ou à plein temps, qu'il relève du bénévolat ou soit rémunéré, il est, en tout état de cause, primordial que le Représentant reçoive l'aide soutenue et accrue dont il a besoin pour remplir son mandat avec efficacité.

V. CONCLUSIONS

73. Lorsque la Commission a pour la première fois examiné la question des déplacements internes en 1992 et a prié le Secrétaire général de désigner un représentant chargé d'étudier le problème et de faire des recommandations sur la façon dont le système des Nations Unies pourrait mieux répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays, le Représentant a envisagé plusieurs options très différentes, allant de la création d'une nouvelle institution à l'attribution de l'entière responsabilité du projet à une institution existante en passant par une utilisation plus efficace des capacités existant au sein du système des Nations Unies grâce à une approche fondée sur la collaboration. Au fil du temps, c'est cette dernière approche qui est apparue comme la plus réaliste, même s'il est nécessaire de la renforcer et de l'affiner afin d'assurer la bonne prise en charge des besoins des personnes déplacées. Dans le cadre de cette approche fondée sur la collaboration, la réflexion sur le rôle du Représentant a conduit à conclure qu'il devait faire office de catalyseur. Le mandat a été renouvelé dans ce sens en 1993 et en 1995 et doit être réexaminé par la Commission à sa cinquante-quatrième session.

74. De récentes enquêtes montrent que le nombre de déplacés fluctue, en fonction notamment de l'évolution sur le terrain des paramètres en rapport avec les causes majeures (conflits internes, troubles civils, violations des droits de l'homme et diverses catastrophes provoquées par l'homme ou naturelles), mais qu'il reste élevé avec, selon des estimations prudentes, environ 25 millions de déplacés inégalement répartis dans 35 à 40 pays sur les différents continents. Depuis l'adoption du mandat, la communauté internationale a pris une conscience grandissante du problème et a considérablement renforcé sa capacité d'intervenir avec efficacité. De nombreuses organisations aux niveaux national, régional et international s'intéressent certes maintenant aux déplacés mais les interventions ne sont que ponctuelles et nombre de personnes déplacées ne reçoivent qu'une protection et une assistance insuffisantes ou aucune de la part des autorités nationales ou de la communauté internationale. Soucieux d'essayer de résoudre ce problème récurrent dans l'exercice de son mandat, le Représentant s'est principalement attaché : à développer les cadres normatif et institutionnel dans l'optique d'une action internationale efficace; à dialoguer en continu avec les gouvernements et les autres acteurs pertinents pour le compte des déplacés; à susciter un soutien international en faveur de ces personnes afin qu'elles bénéficient d'une protection et d'une assistance adéquates.

75. Les travaux réalisés au titre du mandat ont notamment jeté des bases saines pour le développement d'un ensemble normatif effectif se rapportant au problème de portée mondiale que constituent les déplacements internes. A partir de la compilation et analyse des normes juridiques existantes, a été dégagé un ensemble de principes directeurs appelé à servir de fondement juridique à une protection et à une assistance aux niveaux national et

international. Par ailleurs, l'analyse comparée des arrangements institutionnels internationaux en place et des moyens de renforcer leur efficacité a abouti à des propositions tendant à encourager une collaboration et une concertation accrues entre les institutions à tous les niveaux - du local au mondial - afin de répondre aux besoins des personnes déplacées. Pour pouvoir apporter des solutions globales et efficaces aux problèmes de déplacement des populations, ces arrangements normatifs et institutionnels doivent toutefois être rendus opérationnels.

76. Si le mandat est renouvelé, dans son rôle catalyseur le Représentant s'emploiera principalement à inciter toutes les parties concernées par les personnes déplacées à mettre en oeuvre les principes directeurs et, grâce à une approche fondée sur la collaboration, à favoriser la mise en place à l'échelon du système d'un dispositif institutionnel et opérationnel d'intervention en faveur des personnes déplacées dans le monde entier.

77. Lorsque la Commission s'est pour la première fois penchée sur le problème des déplacements internes, de vives inquiétudes ont été exprimées à l'idée de la voir se mêler de ce que certains estimaient être une délicate affaire intérieure. La profonde tragédie humaine de dimension mondiale que représente le problème des déplacements internes a engendré une crise d'une telle ampleur qu'à présent ne subsiste aucun doute quant à la nécessité d'une action internationale. Ce phénomène, qui est symptomatique d'un dysfonctionnement de l'Etat à des degrés divers - tenant à une motivation politique ou à l'incompétence pure et simple - a souvent en outre de graves incidences régionales et mondiales. Les déplacements internes de populations constituent souvent la première conséquence de soulèvements populaires dont les effets finissent par se faire sentir au-delà des frontières internationales, en déclenchant des flux de réfugiés, et susceptibles de déstabiliser aussi bien les pays d'origine que les pays d'accueil de ces réfugiés. Le défi à relever consiste à mettre sur pied un système d'intervention efficace fondé sur la coopération internationale. Les cadres normatif et institutionnel dans lesquels doit s'inscrire ce système ont été définis avec une certaine précision. Il s'agit maintenant de rendre opérationnel le système afin d'assurer une protection et une assistance adéquates aux millions de personnes déplacées qui, tout autour de la planète, ont désespérément besoin d'aide. La Commission a fait le premier pas en 1992 et dispose aujourd'hui d'une base normative et institutionnelle sur laquelle se fonder pour bâtir un système plus efficace et durable d'intervention internationale face à la crise mondiale des déplacements internes.

Notes

1. Banque mondiale, Directive opérationnelle No 4.30, 29 juin 1990, par. 8. OCDE, Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement et la réinstallation involontaires, OCDE/GD(91)201, 1991.

2. La définition de travail décrit les personnes déplacées dans leur propre pays comme des "personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement ou de manière imprévue et en grand nombre; par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme; et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays". Voir le rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1992/23, par. 17). Pour un examen préliminaire des questions de définition se posant sur la base de cette définition, voir le rapport du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1995/50, par. 116 à 127). Pour d'autres éléments de réflexion et la raison d'être d'un affinement de la définition de travail on se reportera à : Roberta Cohen et Francis Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), chap. 2.

3. HCR, International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff, 1996.

4. Voir Cohen et Deng, op. cit. et The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998).

5. Les principes directeurs concernant les opérations du HCR en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays sont énoncés dans le mémorandum intérieur No 33/93 et dans le mémorandum aux bureaux extérieurs No 33/93, publiés par le HCR le 28 avril 1993. Voir UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Genève : HCR, septembre 1994), annexe I. Quant au CICR, il limite ses interventions aux situations de conflit armé, dans lesquelles il cherche à apporter protection et assistance aux victimes civiles, qu'elles soient déplacées ou non; pour un aperçu de la relation entre ce rôle et les déplacés, voir Jean-Philippe Lavoyer, "Réfugiés et personnes déplacées - Droit international humanitaire et rôle du CICR", Revue internationale de la Croix-Rouge, No 305, mars-avril 1995, p. 162 à 180.

6. HCR, "The Dilemma of the Internally Displaced", Refugees, Focus: Afghanistan, No 108 (1997), p. 7.

7. Allocution prononcée par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devant le Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 14 octobre 1997. Pour les suggestions précises faites par son prédécesseur concernant la création d'un cadre permettant, sur place, de protéger de manière suivie les droits de l'homme des personnes déplacées et des réfugiés, voir les rapports que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a présentés à l'Assemblée générale, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, supplément No 36 (A/50/36), par. 86 et 87, et à la Commission des droits de l'homme, à sa cinquante et unième session (E/CN.4/1995/98).

8. Voir plus haut la note 3.

9. Randolph Kent, "Building Bridges", Crosslines, vol. 5 (janvier 1997), WorldAid'96 Supplement, p. 14. Pour un examen plus approfondi de cette question, assorti de stratégies précises, voir Cohen et Deng, Masses in Flight, chap. 7.

10. Voir Cohen et Deng, Masses in Flight, chap. 7, citant Steven Holtzman, "Conflict-Induced Displacement Through a Development Lens", document établi pour la Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement.

11. Cohen et Deng, Masses in Flight, chap. 6.

12. Le HCR et le Gouvernement thaïlandais ont coorganisé en juillet 1997 à Bangkok, une réunion d'experts sur les approches régionales des problèmes de réfugiés et de déplacés en Asie, ayant rassemblé des représentants de 18 Etats de la région ainsi que de l'OIM et dont l'objet était d'examiner la nature, les causes et les conséquences des mouvements de populations ainsi que de favoriser l'échange d'informations au niveau régional. En Jordanie, en mars 1997 le HCR a organisé une réunion régionale de consultation sur les déplacements entraînés par les conflits en Asie centrale, en Asie du Sud-Ouest et au Moyen-Orient; au cours de cette réunion a été abordé le problème des déplacements internes, même si elle était axée sur les réfugiés. Voir, respectivement : "Asia: Regional Approaches to Refugees and Displaced Persons", IOM News, No 3/97, p. 4 et 8; "UNHCR holds regional meeting on population displacement", communiqué de presse du HCR, Washington, 10 mars 1997.

13. Cohen et Deng, Masses in Flight, chap. 5.

14. U.S. Committee for Refugees "Preliminary Observations on the Situation of Internally Displaced Persons in Sri Lanka" (Washington, D.C., 16 décembre 1996).

15. En cas de déplacement de population, la protection des réfugiés et des déplacés est l'un des objectifs exprès du programme. Voir le Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante et unième session (E/CN.4/1995/98).
