

L'ÉMERGENCE D'UN DROIT POUR LES PERSONNES DÉPLACÉES INTERNES

Christel Cournil

Volume 22, Number 1, 2009

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068704ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068704ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cournil, C. (2009). L'ÉMERGENCE D'UN DROIT POUR LES PERSONNES DÉPLACÉES INTERNES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 22(1), 1–25. <https://doi.org/10.7202/1068704ar>

Article abstract

Our contribution considers the context in which the rights of the IDP emerged, as well as their content and the scope of their protection. The purpose of the article is to understand the role of the States involved in the protection of the rights offered to the IDP. How did the International community seize this question and what are the prospects to enhance the legal protection of IDP? Have the Guiding principles met their objectives after twelve years of enforcement? What is their value and scope in the architecture of international law? The adoption by the *African Union of the Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* in Kampala on 23 October 2009 reinitiated the debate over mandatory IDP protection. Until recently only a normative framework of soft law and recommendations served to “guide” a number of States confronted with internal displacements. Our aim is to clarify the major changes offered by this new regional text. Finally, we will consider the remaining challenges to the protection of the IDP in the future, as climate change and natural disasters are expected to affect a growing number of displaced people around the globe.

L'ÉMERGENCE D'UN DROIT POUR LES PERSONNES DÉPLACÉES INTERNES

*Christel Cournil**

Notre contribution porte sur le contexte d'émergence et le contenu des droits des personnes déplacées internes et sur leur protection. Il s'agira de mieux comprendre la place des États concernés dans la garantie des droits offerts aux PDIPP. Comment la communauté internationale s'est-elle emparée de cette question? Qu'elles sont ses perspectives en terme de protection? Les Principes directeurs remplissent-ils leurs objectifs après douze ans d'application? Qu'elle est leur valeur, leur portée en droit international? L'adoption, le 23 octobre 2009 à Kampala par l'Union africaine (UA) de la *Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique* relance le débat d'une protection contraignante des PDIPP. Jusqu'ici seul un cadre normatif de *soft law* ou des recommandations non-contraignantes servait de « guide » aux États confrontés aux déplacements internes. Il conviendra d'explicitier les points forts de ce nouveau texte régional et contraignant. Seront enfin abordés les défis – nombreux – qui restent à dépasser pour que la protection des PDIPP soit réellement opérationnelle, notamment à l'aune du nombre considérable de futures personnes déplacées internes en raison notamment des effets du changement climatique et des catastrophes naturelles.

Our contribution considers the context in which the rights of the IDP emerged, as well as their content and the scope of their protection. The purpose of the article is to understand the role of the States involved in the protection of the rights offered to the IDP. How did the International community seize this question and what are the prospects to enhance the legal protection of IDP? Have the Guiding principles met their objectives after twelve years of enforcement? What is their value and scope in the architecture of international law? The adoption by the *African Union of the Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* in Kampala on 23 October 2009 reinitiated the debate over mandatory IDP protection. Until recently only a normative framework of soft law and recommendations served to “guide” a number of States confronted with internal displacements. Our aim is to clarify the major changes offered by this new regional text. Finally, we will consider the remaining challenges to the protection of the IDP in the future, as climate change and natural disasters are expected to affect a growing number of displaced people around the globe.

* Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 13 (HDR) à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris), et associée au Centre d'études et de recherches administratives et politiques (CERAP). Docteur en droit public (Université Toulouse Capitole). L'auteur tient à remercier le Programme EXCLIM GICC.

Au XXI^e siècle, la migration forcée des populations est plus que jamais multiforme. Les causes des déplacements sont complexes et variées : conflits armés, ethniques, religieux, persécutions politiques, catastrophes naturelles, crises humanitaires, famines, déplacements en raison de la construction d'un barrage¹, etc. De surcroît, le rapport de décembre 2009² rendu, au moment de la Conférence sur le climat à Copenhague, par l'Organisation internationale des migrations (OIM), estime à plus de 200 millions le nombre de personnes déplacées dues aux changements climatiques³.

Ces migrations peuvent être soit internes, c'est-à-dire au sein d'un même État telles les migrations périurbaines, locales et régionales; ou externes, c'est-à-dire interétatiques avec le franchissement par les populations d'une frontière internationale. Selon le Rapport Global⁴ du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de 2008, le nombre total de personnes qui franchissent une frontière internationale excédait dix millions. Le rapport⁵ de l'*Internal Displacement Monitoring Center* (IDMC) annonçait qu'en 2008, environ vingt-six millions de personnes dans le monde étaient forcées de quitter leur lieu d'habitation pour migrer vers d'autres régions de leur propre pays⁶. Les plus importants déplacements de populations sont donc aujourd'hui internes aux États-nations. Ces déplacés internes fuient des situations souvent dramatiques et ont donc besoin d'une protection.

La nature « involontaire » ou « forcée » du déplacement et le fait que les personnes touchées restent dans leur propre pays sont les deux principaux éléments déterminant pour définir les personnes déplacées internes. Ces déplacés à l'intérieur de leur propre pays ne sont pas appelés « réfugiés » car ce terme est réservé, en droit international, à ceux qui ont franchi une frontière internationale et qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié au sens de la *Convention relative au statut de réfugiés*⁷. Il est utile de rappeler que cette dernière a été adoptée dans un contexte de début de guerre froide et d'affrontement des deux blocs (Est/Ouest), période durant laquelle les migrations étaient surtout interétatiques. Au cœur de ce texte à vocation universelle a été consacré le principe de non-refoulement qui interdit au pays d'accueil de renvoyer les réfugiés dans leur pays d'origine où leur vie ou leur liberté est menacée. Au contraire, les personnes déplacées internes restent dans leur pays d'origine et demeurent citoyens de leur État en jouissant des mêmes droits et libertés

¹ Michael M. Cernea, « Déplacement forcé et réinstallation de population : recherche, politiques d'intervention et planification » dans Michael M. Cernea, dir., *La dimension humaine dans les projets de développement – Les variables sociologiques et culturelles*, Paris, Karthala, 1999 à la p. 213 (voir spécialement le tableau récapitulatif du nombre de personnes affectées par des projets de grands barrages).

² Organisation internationale pour les migrations, *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*, Genève, OIM, 2009 [OIM, *Migration, Environment and Climate Change*].

³ *Ibid.*, à la p. 7.

⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Rapport Global 2008*, Genève, 2009, en ligne : HCR <<http://www.unhcr.org/gr08/index.html#home>>.

⁵ Internal Displacement Monitoring Center, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*, Genève, IDMC.

⁶ *Ibid.* à la p. 10.

⁷ *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954).

que leurs concitoyens. Les gouvernants doivent les prendre en charge en vertu du respect des souverainetés nationales et du principe de non-ingérence. Face aux défaillances, aux incapacités et aux refus de certains pays à gérer ces migrations internes souvent massives, la communauté internationale s'est engagée à développer une assistance coordonnée grâce à l'élaboration d'un cadre normatif spécifique. Des organisations humanitaires, parmi lesquelles le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et aussi le HCR offrent l'aide d'urgence et garantissent leur protection dans des conditions souvent difficiles et pas toujours satisfaisantes. En 2008, le HCR a lancé un appel de fonds pour les plus importants déplacements : en République centrafricaine, au Tchad, en Colombie, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Libéria et en Ouganda. Plus de cinquante pays sont aujourd'hui touchés par des déplacements internes⁸.

Les migrations internes forcées ne sont pas nouvelles mais se sont considérablement intensifiées avec le contexte géopolitique des années 1970-1990 avec notamment les crises humanitaires et les nombreux déplacements des Grands Lacs (Rwanda, Burundi, République démocratique du Congo, etc.)⁹. Dès lors, la construction du concept de « personnes déplacées internes » a émergé, à partir des pratiques humanitaires des années 1990, de la communauté internationale, des organisations internationales (OI) et des organisations non-gouvernementales (ONG). Ces déplacés internes sont officiellement dénommés « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDIPP) depuis l'adoption des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*¹⁰ en février 1998, sous l'impulsion de Francis M. Deng, ancien représentant du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées internes. En établissant ainsi un cadre normatif spécifique, ces *Principes directeurs* ont tenté d'ordonner dans un même document les droits des PDIPP et les obligations des États, mais surtout ils ont défini internationalement les PDIPP en clarifiant les ambiguïtés existantes et en dépassant les lacunes des textes internationaux sur la question de la migration interne forcée¹¹.

Notre contribution s'attachera à revenir sur le contexte d'émergence et le contenu des droits des déplacés internes et sur leur protection¹². Il s'agira de mieux

⁸ Voir Annexe 1 et 2. Voir aussi IDMC, *Internal Displacement, Global Overview of Trends and Developments in 2008* à la p. 8, en ligne : IDMC <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf)>.

⁹ Phuong Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 aux pp. 6-9.

¹⁰ *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Doc. off. CES NU, 54^e sess., Doc NU E/CN.4/1998/53/add.2 (1998) [*Principes directeurs*]. Pour comprendre l'historique et les dix ans d'application de cet instrument juridique non contraignant, voir généralement *Déplacement interne : dix ans de Principes directeurs* (2008) Hors-série Revue des migrations forcées.

¹¹ Voir Jean-Philippe Lavoyer, « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Quelques observations sur la contribution du droit international humanitaire » (1998) 878 R.I.C.R. 503.

¹² Pour la doctrine spécialisée sur la naissance des *Principes directeurs* et sa portée, voir Simon Bagshaw, *Developing a normative framework for the protection of internally displaced persons*, Ardsley (N.Y.), Transnational Publishers, 2005 [Bagshaw, *Developing a normative framework*]; Simon Bagshaw, « Responding to the Challenges of Internal Forced Migration: The Guiding Principles on Internal

comprendre la place des États concernés dans la garantie des droits offerts aux PDIPP. Comment la communauté internationale s'est-elle emparée de cette question? Quelles sont ses perspectives en terme de protection? Les *Principes directeurs* remplissent-ils leurs objectifs après douze ans d'application? Quelle est leur valeur et leur portée en droit international? (I). L'adoption, le 23 octobre 2009 à Kampala par l'Union africaine (UA), de la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*¹³ relance le débat d'une protection contraignante des PDIPP. Jusqu'ici seul un cadre normatif de *soft law*¹⁴ ou des recommandations non-contraignantes servait de « guide » aux États confrontés aux déplacements internes¹⁵. Il conviendra d'expliquer les points importants de ce nouveau texte régional et contraignant. Seront enfin abordés les défis – nombreux – qui restent à dépasser pour que la protection des PDIPP soit réellement opérationnelle, notamment à l'aune du nombre considérable de futures personnes déplacées internes en raison notamment des effets du changement climatique et des catastrophes naturelles (II)¹⁶.

I. Vers un cadre normatif international de *soft law* pour les PDIPP

Si le phénomène de la migration interne forcée est ancien, sa conceptualisation et sa structuration au niveau juridique sont relativement récentes (A). La pratique de ce texte par les États, les organisations internationales ou les ONG, depuis plus de douze ans, soulèvent d'importantes interrogations, notamment sur l'effectivité et l'efficacité réelles du cadre normatif sur le terrain (B)¹⁷.

Displacement » dans Ryszard I. Cholewinski, Richard Perruchoud et Euan MacDonald, dir., *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, La Haye, T.M.C Asser, 2007, 189; Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Cecile Dubernet, *The international containment of displaced persons : humanitarian spaces without exit*, Aldershot (R.-U.), Ashgate, 2001; H. Entwisle, « Tracing Cascades: The Normative Development of the U.N. Guiding Principles on Internal Displacement » (2005) 19:3 *Geo. Immigr. L.J.* 369; Nils Geissler, « The International Protection of Internally Displaced Persons » (1999) 11:3 *Int'l J. Refugee. L.* 451; Katja Luopajarvi, « Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law? » (2003) 15:3 *Int'l J. Refugee. L.* 678; Kei Hakata, « Vers une protection plus effective des “personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays” » (2002) *R.G.D.I.P.* 619; Chaloka Beyani, « Recent Developments: The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa » (2006) 50:2 *J. Afr. L.* 187.

¹³ *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, en ligne : Africa-Union <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Convention%20on%20IDPs_Fr.pdf> [*Convention de Kampala*].

¹⁴ Sur le *soft law* et les questions migratoires, voir Alexander Betts, « Towards a “soft law” framework for the protection of vulnerable migrants » (2010) 22:2 *Int'l. Refugee. L.* 209.

¹⁵ *Principes directeurs*, supra note 3. Voir aussi Brookings Institution-Université de Berne, *Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : cadre normatif précisant les responsabilités des Etats*, Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, (avril 2005), en ligne : Brookings Institution <http://www.brookings.edu/reports/2005/04_national_responsibility_framework.aspx> [*Brookings-Berne*].

¹⁶ Pour un récent état des réflexions des déplacements liés aux changements climatiques voir Norwegian Refugee Council, *Climate changed : people displaced*, NRC, 2009.

¹⁷ Voir en ce sens le colloque sur les dix ans d'application des *Principes directeurs* : « Ten Years of

A. Une consécration récente de standards internationaux pour les PDIPP : les *Principes directeurs* de 1998

Avec la fin de la guerre froide, la dislocation de certains États touchés par des guerres civiles, ethniques, religieuses et les nombreuses crises humanitaires des années 1970 et 1980, la communauté internationale a été amenée à repenser l'assistance humanitaire notamment lors d'afflux massifs de déplacés internes. Cécile Dubernet systématise plusieurs phases dans cet effort international d'assistance : « une période initiale dominée par un engagement de terrain fort (1991-1996) [qui] a été suivie d'une phase de retrait (1996-2004 environ) dominée par une activité diplomatique intense produisant données, principes et outils d'action, multiples restructurations, mais peu de terrain »¹⁸.

Les années 1990 sont, en effet, marquées par une réelle prise de conscience du phénomène des déplacements internes par les Nations Unies, avec en 1992, la nomination, par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, d'un représentant spécial pour les personnes déplacées internes, M. Francis Deng. Ce dernier avait été mandaté pour œuvrer à la structuration d'un cadre normatif pour les PDIPP, ce qu'il réalisa avec l'adoption, sous son mandat, des *Principes directeurs* en 1998. Aujourd'hui, les principales missions du Représentant du Secrétaire général des Nations Unies chargé des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont trait notamment au dialogue sur les droits et l'aide internationale des PDIPP et sur les démarches de reconnaissance auprès des gouvernements. Pour promouvoir et mieux faire appliquer les droits des *Principes directeurs*, le Représentant peut même organiser des visites dans des pays. En 1992, il a également été créé un département des affaires humanitaires aux Nations Unies chargé de coordonner l'aide d'urgence humanitaire, mais sans un réel pouvoir opérationnel et financier. De surcroît, la même année, la Commission des droits de l'homme a adopté une résolution sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹⁹. Les OI et certaines ONG ont souligné, à l'époque, le manque de standards internationaux pour la protection des déplacés internes et le besoin urgent d'un cadre normatif international. Certes, dans le droit international des droits de l'homme, le déplacement « forcé » est reconnu comme une privation du droit à la liberté de circulation et de choisir son lieu de résidence inscrits dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*²⁰ et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*²¹. Ce dernier affirme dans son article 12 que « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un

Guiding Principles on International Displacement : Oslo Conference » (16-17 octobre 2008), en ligne : Internal Displacement <[http://www.internal-displacement.org/8025747B0037BAC5/%28httpHomepages%29/\\$first?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025747B0037BAC5/%28httpHomepages%29/$first?OpenDocument)>.

¹⁸ Cécile Dubernet, « Du terrain au droit, du droit sur le terrain? : Origines et trajectoires du label "déplacé interne" » Esquisses n°11 (septembre 2007) en ligne : Terra <<http://terra.rezo.net/article644.html>> ; voir sur la naissance de la protection : Thomas G Weiss. et David Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and Its Consequences*, Londres : Routledge, 2006.

¹⁹ Résolution 1992/73 de la CDH, adoptée sans vote le 5 mars 1992. Cette résolution fait suite à la celle n° 1991/25 qui demandait au Secrétaire général des Nations Unies de recueillir les vues des gouvernements, ainsi que des OI et ONG concernées, et de faire un rapport à la session suivante (Doc E/CN.4/1992/23).

²⁰ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3e sess. Doc. NU A/810 (1948).

État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ». Le « droit à un logement suffisant » de l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*²² permet aussi par extension une protection contre le déplacement forcé. De même, le droit international humanitaire, affirme également dans le *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)* que « le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit »²³. Toutefois, ces textes internationaux ne définissent pas un cadre, un statut pour la situation particulière des PDIPP. Ainsi, jusqu'en 1998, les déplacements internes n'étaient pas ou peu abordés directement dans les textes internationaux à valeur contraignante, les migrations interétatiques étant bien plus réglementées en droit international avec par exemple la *Convention relative au statut de réfugié*. Or, les lieux de destination des personnes migrantes sont cruciaux en droit puisqu'elles n'entraînent pas les mêmes conséquences juridiques. Lorsque le départ forcé donne lieu à un déplacement « intra-étatique », les PDIPP sont sous la protection et donc sous la souveraineté de l'État d'appartenance. En revanche, lorsque la migration est « interétatique », une protection internationale est alors possible : celle organisée par la *Convention relative au statut de réfugié* et offerte par les États d'accueil. La question des déplacés internes n'était donc pas reconnue par la communauté internationale car le refuge interne relève traditionnellement de la compétence des États souverains. En somme, ils étaient libres de traiter comme ils l'entendaient le sort de leur population, réserve faite du respect du droit international des droits de l'homme. Les États ont donc d'abord été réticents à l'idée de construire un cadre normatif international sur les PDIPP, redoutant que, sous couvert de protection, se cache en réalité une atteinte aux principes du respect des souverainetés et de non-ingérence. Or, la force des personnalités²⁴ en charge de la construction du cadre normatif a justement été d'utiliser « [l]e concept de la souveraineté en tant que forme de responsabilité » et « de traiter avec les sensibilités des gouvernements qui se méfiaient des attaques potentielles contre leur souveraineté », de « garantir que les normes internationales seraient basées sur un concept rassembleur et consensuel » et [de] confirmer aux États que les PDI[PP] tombaient sous leur responsabilité souveraine, tout en affirmant que cette souveraineté s'accompagne de l'obligation de protéger ces populations vulnérables et de leur porter secours »²⁵.

²¹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) [*PIDCP*]. Néanmoins, les textes internationaux ont prévu des limites à la liberté de résidence et de circulation en situation de tension et de troubles dans des circonstances limitées (prévues par la loi, en raison de la sécurité nationale, la santé publique ou la moralité publique, etc.).

²² Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 3 janvier 1976.

²³ *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, 1125 R.T.N.U. 609 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978) [*Protocole II*], art. 17(1).

²⁴ Parmi les experts, on retrouve : Walter Kälin de la Faculté de droit de l'Université de Berne (Berne, Suisse), Manfred Nowak du Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (Vienne, Autriche), et Robert Goldman du Washington College of Law de l'American University (Washington DC, États-Unis).

Plusieurs « écoles » de droit se sont affrontées pour parvenir à l'adoption des *Principes directeurs*. La doctrine américaine a défendu une approche fondée sur les besoins des PDIPP, tandis que les juristes européens ont opté pour une démarche classique de défense des droits fondamentaux contraignants. Walter Kälin, Représentant du Secrétaire général des Nations Unies relatif aux droits de l'homme des personnes déplacées de l'époque (aujourd'hui remplacé par M. Chaloka Beyani), est parvenu à concilier les deux positions et à faire émerger une compilation de standards internationaux. Cette dernière a été soumise à la Commission des droits de l'homme en 1996²⁶ et a été adoptée en 1998, sans consultation des gouvernements²⁷. Les *Principes directeurs* sont donc issus d'un texte pensé et conçu par une équipe d'experts en consultation avec les seules agences et organisations concernées. La portée des *Principes directeurs* a été réaffirmée au Sommet mondial de 2005 qui les reconnaît comme un « cadre normatif important pour la protection des PDIPP »²⁸.

Au moment de l'élaboration des *Principes directeurs*, le débat a porté tant sur la forme que sur le fond du texte à adopter. Après avoir envisagé plusieurs solutions de forme adéquate du cadre normatif telle qu'une Déclaration, une Convention internationale contraignante ou des Principes, ce sont finalement les *Principes directeurs* qui ont été retenus. L'idée d'une Convention était minoritaire auprès des États et trop laborieuse dans son mode d'élaboration.²⁹ Les *Principes directeurs* n'ont donc pas le caractère de *hard law* et ne sont pas juridiquement contraignants pour les États, ces derniers n'étant pas prêts, à l'époque, à aller au-delà de la consécration d'un cadre international normatif de *soft law*. En somme, c'est par un processus de création complexe de normes internationales que les standards internationaux posés par les *Principes directeurs* ont été consacrés. Walter Kälin rappelle à cet égard que le processus de création des *Principes directeurs* découle

d'un consensus de bas en haut [...]. Le consensus est le fondement premier du droit international. Ce n'est pas seulement le cas pour le droit conventionnel, mais aussi pour le droit international coutumier et ses deux éléments constitutifs : la pratique uniforme des États et l'*opinio juris* – la conviction que la coutume repose sur une obligation légale. [...]

Les *Principes directeurs* font autorité car les garanties sur lesquelles ils se basent, [...] qu'ils reprennent et confirment, sont inscrites dans le droit international des droits de l'homme [...] et dans le droit humanitaire international et répondent aux besoins spécifiques des PDI[PP]. Ainsi, leur autorité ne vient pas du processus d'élaboration mais plutôt du fait que leur

²⁵ Roberta Cohen et Francis M. Deng, « Genèse et défis », (2008) Hors-série Revue des migrations forcées 3 à la p. 4 [Cohen, « Genèse et défis »].

²⁶ *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission: human rights, mass exoduses and displaced persons*, Doc. off. CES NU, 51^e sess., Doc. NU E/CN.4/1996/52/Add.2 (1996).

²⁷ *Action visant à encourager et développer davantage le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, notamment, question du programme et des méthodes de travail de la commission : droits de l'homme, exodes massifs et personnes déplacées*, Doc. off. CES NU, 54^e sess., Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).

²⁸ *Document final du Sommet mondial de 2005*, Rés. AG 60/1, Doc. Off. AG NU, 2005, Doc. NU A/60/1 § 132.

²⁹ Bagshaw, supra note 12.

contenu est solidement ancré dans le droit international.³⁰

Sur le fond, les *Principes directeurs* posent une définition des PDIPP relativement large. En effet, selon le paragraphe 2 de l'introduction des *Principes directeurs*, les PDIPP sont

des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.³¹

C'est finalement une définition ambitieuse qui a été consacrée alors que certains travaux préparatoires s'engageaient vers des définitions plus étroites³². Certains souhaitaient que les PDIPP recouvrent seulement les personnes déplacées par les conflits ou les persécutions, d'autres souhaitaient y inclure surtout les personnes déplacées par les catastrophes naturelles et les projets de développement. Toujours est-il que les États notamment du nord ont dû trouver un intérêt à construire ce concept puisqu'il s'agit – en gérant les migrations internes forcées – de prévenir les situations de franchissement de frontières par de futurs réfugiés.

Les trente *Principes directeurs*³³ s'adressent aux pays qui connaissent, sur leur territoire, des déplacements internes. Ils se découpent en trois types de principes : les Principes généraux, les Principes relatifs à la protection contre le déplacement et les Principes relatifs à l'aide humanitaire. Ils s'inspirent du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ainsi, parmi les neuf principes généraux, on retrouve notamment le principe d'égalité de traitement avec le reste de la population du pays (article 11), l'application d'une protection sans discrimination (article 1§1 et article 4), le droit de demander et de recevoir une protection et une aide humanitaire (article 3§2), la protection des PDIPP vulnérables (mineurs non accompagnés, femmes enceintes, mères d'enfants à charges ou femmes chef de famille, personnes souffrants d'incapacité et personnes âgées) à l'article 4§2, le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel et l'interdiction des déplacements arbitraires (article 6), les autorités doivent veiller à ce que les personnes déplacées soient convenablement logées (article 7), le respect du droit à la vie, à la dignité, à la liberté et à la sécurité des personnes concernées (article 8), une protection particulière pour les populations ayant un lien privilégié avec leurs terres : populations indigènes, minorités, paysans, éleveurs (article 9).

L'assistance et l'aide humanitaire incombent en premier lieu aux autorités nationales. Lorsque les autorités nationales ne sont pas en mesure d'offrir une protection ou une assistance, les organisations humanitaires internationales peuvent

³⁰ Walter Kälin, « L'avenir des *Principes directeurs* relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », (2007) Numéro spécial *Revue des migrations forcées* 4 à la p. 5.

³¹ *Principes directeurs*, *supra* note 10, « Introduction », au para. 2.

³² Cohen, « Genèse et défis », *supra* note 25.

³³ *Principes directeurs*, *supra* note 10.

protéger et aider les PDIPP. Un grand nombre d'ONG nationales et internationales proposent leur aide : hébergement, hygiène, surveillance, droits fonciers, etc. Les gouvernements peuvent créer des structures juridiques dédiées aux déplacements internes ou adopter les *Principes directeurs* dans leur législation nationale. En ce sens, plusieurs pays ont déjà intégré les *Principes directeurs* dans le droit interne puisqu'environ vingt gouvernements ont adopté des lois ou mis en place des politiques portant sur les PDIPP, et cela même s'ils ne suivent pas toujours le texte des ces principes³⁴. Par exemple, selon le Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population du Conseil de l'Europe, en Turquie, le gouvernement a intégré les *Principes directeurs* dans un Plan d'action pour les PDIPP et dans un document de stratégie et a basé sa loi de compensation sur ces orientations³⁵.

Plusieurs pays d'Europe, au nombre desquels l'Azerbaïdjan, la Chypre, la Géorgie, la Bosnie-Herzégovine, la Russie et la Serbie, ont mis en place une législation, des politiques et des programmes pour les PDI[PP], lesquels toutefois ne sont pas toujours conformes aux *Principes directeurs* sur le déplacement interne ni à la définition de PDIPP et ne tiennent pas toujours compte des solutions durables préconisées. Dans la Fédération de Russie, seules 35,4 % des PDIPP (enregistrées par le HCR) bénéficient, en vertu de la législation, du statut de PDIPP, ce qui est peut-être dû à la politique gouvernementale visant à faire diminuer le nombre de PDI[PP] en vue de réduire la charge liée à l'assistance et de déclarer la fin du conflit et le retour à la stabilité. Ce statut, toutefois, n'est assorti que d'une maigre assistance pratique à l'intégration ou au retour.³⁶

D'autres recommandations émanant d'institutions régionales sont venues consolider le consensus autour des *Principes directeurs*. Ainsi, en 2006, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la *Recommandation Rec(2006)6 relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*³⁷. Le paragraphe 13 de ce document recommande qu'en vue « de combler les lacunes existantes du droit international en ce qui concerne le traitement des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les États membres devraient réfléchir à l'élaboration d'instruments internationaux supplémentaires ». Cette recommandation s'ajoute aux nombreux autres textes adoptés par les institutions paneuropéennes³⁸. Rappelons que onze des 47

³⁴ La Turquie, l'Angola, le Burundi, la Colombie, le Libéria, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka. Voir aussi Elizabeth Ferris, « Évaluer l'impact des *Principes* : une tâche inachevée » (2008) Hors série Revue des migrations forcées 10 [Ferris, « Évaluer l'impact des *Principes* »].

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et de la population (Rapporteur M. John Greenway), *Les peuples oubliés de l'Europe : protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date*, Doc. 11942 (2009), en ligne : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/fdoc11942.htm>> au para. 24 [Conseil de l'Europe].

³⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 961^e réunion, *Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres des États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, en ligne : Conseil de l'Europe <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987561&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>>.

³⁸ Le Comité des Ministres a réalisé un ensemble de treize recommandations sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Voir aussi Conseil de l'Europe, A.P., *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe*, Recommandation 1631(2003), en ligne : Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/frec1631.htm>>; Conseil de

États membres du Conseil de l'Europe ont une population totale d'environ 2,5 millions de PDIPP. Le travail paneuropéen de sensibilisation est particulièrement riche³⁹, auquel s'ajoute la jurisprudence⁴⁰ de la Cour européenne des droits de l'homme rendue sur les effets induits des déplacements internes (retour dans les villages d'origine, problème de foncier et de propriété⁴¹, etc.). Néanmoins, sur la base des conclusions du rapport du Conseil de l'Europe sur les personnes déplacées⁴², force est de constater que le nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme reste relativement faible, en raison notamment du fait que les PDIPP connaissent mal leurs droits et ne bénéficient que d'une assistance juridique limitée. De surcroît, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a reconnu les *Principes directeurs* comme un instrument utile et fixant un cadre pour ses travaux. Par ailleurs, en 2008, l'Organisation des États américains (OÉA) a adopté une résolution sur les déplacés internes en 2008 en se référant aux *Principes directeurs*⁴³. Dernièrement, l'Union africaine a adopté, en octobre 2009, la *Convention de Kampala*⁴⁴. En somme, aujourd'hui, l'ensemble de ces standards internationaux constitue une norme utile de *soft law*. Si l'affirmation des *Principes directeurs* est une récente et intéressante consécration, son application réelle reste toutefois encore limitée dans les pays concernés.

l'Europe, A.P., *Situation des réfugiés et des personnes déplacées dans la République Fédérale de Yougoslavie*, Recommandation 1569(2002), en ligne : Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/FREC1569.htm>>; Conseil de l'Europe, A.P., *Situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie*, Recommandation 1570(2002), en ligne : Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?Link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/FREC1570.htm>>; Conseil de l'Europe, A.P., *Situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie*, Recommandation 1563(2002), en ligne : Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/FREC1563.htm>>. La Commission des migrations, des réfugiés et de la population prépare actuellement un rapport sur « La résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ».

³⁹ Corien Jonker, « Protéger les PDI en Europe » (2008) Hors-série *Revue des migrations forcées* 15.

⁴⁰ Voir les affaires qui concernent la Turquie et les chypriotes grecs et le refus d'autoriser des personnes déplacées à retourner à leur domicile (CEDH, *Chypre c. Turquie*, n° 25781/94, §§ 165-177). Voir aussi plusieurs autres affaires sur les personnes déplacées : *İçyer c. Turquie*, n° 18888/02, [2006]; *Doğan et autres c. Turquie*, n°8803/02 (29 juin 2004) [*Doğan et autres c. Turquie*]; *Xenides-Arestis c. Turquie*, n° 46347/99 (7 décembre 2006). Voir aussi *Đokic c. Bosnie-Herzégovine*, n° 6518/04 (27 mai 2007) et *Mikayil Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 4762/05 (17 décembre 2009).

⁴¹ Voir Conseil de l'Europe, *Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées*, RES 1708 (2010), en ligne : CE <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_F.asp?ATID=11151>.

⁴² Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et de la population (Rapporteur M. John Greenway), *Les peuples oubliés de l'Europe : protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date*, Doc. 11942 (2009), en ligne : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/fdoc11942.htm>>.

⁴³ OÉA, Assemblée générale, 4^e sess., *Internally displaced persons*, Doc. off. OEA/AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08) (2008).

⁴⁴ *Convention de Kampala*, *supra* note 13.

B. De l'affirmation à l'effectivité des droits : retour sur douze ans d'application des *Principes directeurs* sur les PDIPP

Après l'affirmation des *Principes directeurs*, on peut d'abord s'interroger sur leur *nature*, leur *portée* en droit international et notamment sur leur qualification de « droit international coutumier »⁴⁵. Autrement dit, ces *Principes directeurs* sont-ils des règles internationales coutumières en ce sens qu'ils reflètent une pratique étatique *étendue, représentative, uniforme* et *acceptée*. Il semble qu'au vu de cette définition de la coutume internationale, le cadre normatif des *Principes directeurs* constitue, selon nous, du droit international coutumier. La mention récente des *Principes directeurs* par une juridiction européenne apparaît d'ailleurs comme un indice sur leur valeur coutumière (au moins au niveau européen). Ainsi, dans l'affaire *Doğan c. Turquie*⁴⁶, la Cour européenne des droits de l'homme mentionne d'abord dans sa décision la *Recommandation 1563 (2002)* sur la situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie⁴⁷, ainsi que le *Rapport du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays*⁴⁸, M. Francis Deng, présenté au Conseil économique et social des Nations Unies. Mais surtout, la Cour cite dans son argumentation juridique à la fin de la décision les *Principes directeurs* numéros 18 et 28. Elle conclut qu'il incombe en « premier lieu aux autorités nationales le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices au retour librement consenti des requérants dans leurs foyers ou leurs lieux de résidence habituels, dans la sécurité et la dignité, ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ainsi que de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet »⁴⁹. En somme, le juge européen « absorbe » et « fait sien » les *Principes directeurs* dans une décision sur les personnes déplacées internes en Turquie. La référence à certains de ces Principes participe pleinement, selon nous, à consacrer la nature et la valeur naissante de droit international coutumier du cadre normatif des *Principes directeurs*.

Si ces principes sont affirmés et reconnus, ils souffrent néanmoins d'un manque cruel d'*effectivité*, le volet opérationnel de ces *Principes directeurs* a été, en ce sens, critiqué et particulièrement s'agissant du volet de l'organisation des opérations humanitaires⁵⁰. Depuis leur affirmation, les experts, les organisations intergouvernementales et les ONG ont œuvré pour améliorer cette lacune récurrente en proposant que des garanties complémentaires, plus opérationnelles, soient

⁴⁵ Le droit international coutumier est reconnu comme l'une des sources du droit international, notamment par le statut de la Cour internationale de justice, voir l'article 38 : « La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : [...] b. la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ».

⁴⁶ *Doğan et autres c. Turquie*, supra note 40 au para. 154.

⁴⁷ Conseil de l'Europe, *Recommandation 1563 (2002) 1. Situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie*, en ligne : CEAP <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/FREC1563.htm>>.

⁴⁸ *Rapport du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays*, Doc. off. CES, 60^e sess., Doc. NU E/CN.4/2004/77 (2004).

⁴⁹ *Doğan et autres c. Turquie*, supra note 40 au para. 154.

⁵⁰ Cécile Dubernet, « Du terrain au droit, du droit sur le terrain? : Origines et trajectoires du label "déplacé interne" » Esquisses n°11 (septembre 2007) en ligne : Terra <<http://terra.rezo.net/article644.html>>

intégrées dans le droit interne et la pratique des États. Par exemple, on peut citer l'important travail du projet Brookings-Bern portant sur « le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » (Walter Kälin est le co-directeur de ce projet)⁵¹. Dans sa version 2005, ce projet proposait un volet plus précis du rôle de l'État face aux déplacés internes : l'État devant s'acquitter de sa responsabilité en respectant douze points⁵² essentiels envers les PDIPP. Cette « doctrine originale »⁵³ encourage même les États à intégrer dans leur droit interne (affirmation des droits) et à mettre en pratique (application effective) les *Principes directeurs* et certaines bonnes pratiques d'accueil tels qu'entre autres la liberté de passage pour les ONG ou la sécurité du personnel humanitaire. Ce manuel a pour objet de donner des conseils sur la manière d'élaborer des lois sur les PDIPP et est destiné notamment aux responsables politiques et aux ONG spécialisées. Une nouvelle version du projet Brookings-Bern apporte des précisions sur l'application des droits sur le terrain⁵⁴. En plus de ces principes, tout au long des nombreuses expériences humanitaires, les agences onusiennes et les ONG ont élaborés de véritables standards humanitaires de plus en plus codifiés et complémentaires intégrant le problème des droits et de la protection des PDIPP. Cette action s'inscrit aussi dans le travail du mécanisme de coordination du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (en anglais OCHA) et du Comité permanent inter-organisation des Nations Unies (CPI ou en anglais IASC)⁵⁵. Des bases de données sur les personnes déplacées ont été créées afin d'améliorer la connaissance des faits et les prises de décisions⁵⁶.

⁵¹ *Brookings-Berne, supra* note 15.

⁵² Nous résumons ici les 12 points du projet Brookings-Berne : 1) Empêcher les déplacements de personnes et limiter leurs effets indésirables ; 2) Sensibiliser davantage au problème l'ensemble de la population ; 3) Recueillir des données sur le nombre et l'état des PDIPP ; 4) Soutenir une formation concernant les droits des PDIPP ; 5) Créer un cadre juridique pour protéger les droits des PDIPP ; Cadre normatif précisant les responsabilités des États ; 6) Formuler une politique nationale concernant le déplacement de personnes à l'intérieur du pays ; 7) Désigner un point focal institutionnel pour les PDIPP ; 8) Encourager les organismes nationaux de défense des Droits de l'Homme à intégrer le problème du déplacement de personnes à leur travail ; 9) Assurer la participation des PDIPP à la prise de décisions 10) Soutenir des solutions durables ; 11) Affecter des ressources adéquates au problème 12) Coopérer avec la communauté internationale lorsque la capacité nationale n'est pas suffisante.

⁵³ Voir aussi International Law Association, *Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons*, 29 juillet 2000, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42808e5b4.html>>.

⁵⁴ Brookings-Institution-Université de Berne, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques* (octobre 2008), en ligne : BI <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1016_internal_displacement/1016_internal_displacement_fre.pdf>. Voir aussi Walter Kalin et al., *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*, Washington D.C., The American Society on International Law, 2010.

⁵⁵ Inter Agency Standing Committee, *Mise en œuvre de l'action concertée face aux situations de déplacement interne : Directive pour les coordinateurs humanitaires et/ou résidents et les équipes de pays des Nations Unies*, (septembre 2004), en ligne : Inter Agency Standing Committee <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pagelader.aspx?page=content-products-products&sel=10>>.

⁵⁶ En particulier la base de données de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) ainsi que celle de l'OCHA : Reliefweb.

Toutefois, malgré ce système de coordination, ces Principes souffrent encore de leur faible application opérationnelle sur le terrain. Le volet institutionnel fait défaut, aucune organisation ou agence n'est aujourd'hui, seule, responsable de la protection des PDIPP. Certes, le HCR agit pour les PDIPP depuis les années 1970, il a apporté ses « bons offices » au cas par cas lors de situations humanitaires graves (par exemple au Soudan en 1972). Ainsi, bien que le *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*⁵⁷ ne prévoit pas de compétence particulière pour les PDIPP, le HCR s'est néanmoins engagé dans plus de vingt-deux opérations auprès des PDIPP⁵⁸. Depuis 2005, le HCR est le chef de file des agences onusiennes sur la question des déplacés internes. L'approche sectorielle « *cluster approach* » ou « approche collaborative » a été adoptée afin de pallier notamment ce manque institutionnel⁵⁹. Certaines organisations sont ainsi devenues les principales responsables selon le « principe de la responsabilité sectorielle ». Cette multiplicité d'acteurs a néanmoins posé souvent des difficultés de coordination de l'aide⁶⁰. En 2007, le HCR a confirmé la pertinence des *Principes directeurs* dans le Cadre d'orientation et la stratégie de mise en œuvre concernant les PDIPP⁶¹, il travaille avec les gouvernements concernés et les acteurs humanitaires dans plus de vingt-huit pays afin de protéger près de 14 millions de PDIPP. Le HCR a endossé officiellement la responsabilité de trois secteurs : la protection, la coordination et la gestion des camps, et l'abri d'urgence. En pratique, la délivrance de l'aide s'effectue aussi entre plusieurs agences onusiennes tels que le PNUD, l'OMS, le PNUE, l'UNICEF, etc.⁶² Notons que depuis 2002, l'Unité des déplacements internes a été restructurée et baptisée Division inter-agences des déplacements internes en 2004; elle a désormais pour objectif de garantir la mise en œuvre de cette action sectorielle lors des déplacements internes, en veillant notamment à la bonne application des directives du Comité permanent inter-organisations (CIP)⁶³.

⁵⁷ *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, en ligne : UNHCR <<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNGA,INTINSTRUMENT,,3ae6b36818,0.html>>

Toutefois, l'article 9 de ce statut dispose que « le Haut-Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale [...] dans la limite des moyens dont il dispose ».

⁵⁸ Erika Feller, « Opportunités et défis du rôle de l'UNHCR dans la protection des personnes déplacées », (2007) Hors-série Revue des migrations forcées 11.

⁵⁹ Roberta Cohen, « L'élargissement du rôle du HCR aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », (2005) Hors-série Revue des migrations forcées 9. Voir l'évolution de son rôle : Khassim Diagne et Hannah Entwisle, « L'UNHCR et les Principes directeurs », (2008) Hors-série Revue des migrations forcées 33.

⁶⁰ Joël R. Charny, « La nécessité d'une nouvelle approche face aux déplacements internes » (2005) Hors-série Revue des migrations forcées 20; Jens-Hagen Eschenbächer, « Comment assurer un meilleur fonctionnement du système d'action concertée » (2005) Hors-série Revue des migrations forcées 15.

⁶¹ Voir *Policy Framework And Corporate Strategy* à l'adresse <www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%202/HCRIDPpolicyframework.pdf>.

⁶² Voir les rôles et les responsabilités au niveau des sièges et sur le terrain à l'adresse <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/53EA3154B1DF2466C125720500587C12/\\$file/FRActors%20module%20handout%20collaborative%20approach%20%28final%29.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/53EA3154B1DF2466C125720500587C12/$file/FRActors%20module%20handout%20collaborative%20approach%20%28final%29.pdf)>.

⁶³ *Ibid.*

L'évaluation des impacts des *Principes directeurs* est une tâche complexe et inachevée⁶⁴. Dans son étude, Élisabeth Ferris montre que l'analyse de 43 accords de paix signés entre 1990 et 2008 a révélé que si « seuls 10 des 18 accords signés avant 1998 mentionnaient le déplacement interne, tous les accords d'après 1998 font référence aux PDIPP, sauf un »⁶⁵. L'affirmation des droits des PDIPP semble donc s'être progressivement ancrée comme « par capillarité » dans le droit international notamment dans le droit international humanitaire. En revanche, leur connaissance et leur accessibilité ne sont pas encore suffisantes auprès des populations déplacées. Par exemple, « sur les 528 PDIPP interrogées en Afrique du Sud, [...] seul un tiers avait connaissance des *Principes*. Au Bangladesh, 97 % des PDIPP interrogées ne savaient rien des *Principes* »⁶⁶. Il est donc difficile de revendiquer et se voir appliquer un droit qui n'est pas connu par les populations concernées.

Aujourd'hui, force est de constater que malgré les réformes du système humanitaire et des efforts réalisés, cette assistance n'en est encore qu'à ses balbutiements et pour certains⁶⁷, les *Principes directeurs* pourraient être améliorés en les liant au concept de « responsabilité de protéger »⁶⁸. Ce travail théorique est en construction, la doctrine internationale⁶⁹ réfléchit toujours à la pertinence de ce concept. Néanmoins, le concept se formalise peu à peu puisque le 14 septembre 2009, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté par consensus sa première résolution sur la responsabilité de protéger⁷⁰.

II. Les droits des PDIPP au cœur de récentes évolutions et de nécessaires renforcements

Les difficultés d'application des *Principes directeurs* dans les pays concernés interrogent sur la pertinence de l'outil de *soft law*. Aussi l'adoption de la *Convention de Kampala* témoigne-t-elle d'une évolution significative des droits des PDIPP sur le continent africain. Elle constitue le premier instrument régional et contraignant (A). Cette évolution très encourageante sur l'avenir des droits des PDIPP en droit

⁶⁴ Ferris, *Évaluer l'impact des Principes*, supra note 34.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Même si des propositions d'amélioration ont été faites telles que le droit à l'assistance et à la non-discrimination de l'aide (de manière à éviter le détournement de l'aide par des groupes, des minorités, une caste etc.), la protection spécifique des femmes et des enfants, la sécurité publique des PDIPP (Protection des camps), l'accès à un logement, à un niveau de vie convenable (emploi et accès aux terres), au soin, à l'éducation, -la facilitation des démarches administratives (papiers d'identité, titres fonciers, etc.), une bonne gestion des droits de propriété après les catastrophes écologiques, -la libre circulation dans le pays, l'intégration locale, la possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une re-installation dans d'autres régions, etc. *Brookings-Berne*, supra note 15.

⁶⁸ Erin Mooney, « Les Principes directeurs et la responsabilité de protéger » (2008) Hors-série *Revue des migrations forcées* 11. Pour le concept voir généralement le numéro spécial ASPECTS n° 2 (2008), en ligne : <<http://www.revue-aspects.info/spip.php?article34>> [*Aspects*]. Société française pour le droit international, *La responsabilité de protéger – Colloque de Nanterre*, Paris, Pedone, 2008.

⁶⁹ Voir *Aspects*, supra note 68; Susan Harris Rimmer, « Refugees, internally displaced persons and the “responsibility to protect” », en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.org/4b97b0909.html>>.

⁷⁰ *Responsabilité de protéger*, Rés. AG 63/308, Doc. Off. AG NU, 63^e sess. Doc. NU A/63/308 (2009).

international ne saurait néanmoins cacher l'étendue des renforcements nécessaires du cadre normatif pour les futures personnes déplacées en raison des conséquences des changements climatiques et des catastrophes naturelles (B).

A. Une consécration régionale et contraignante des droits des PDIPP : la Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique

Le continent africain accueille près de la moitié des PDIPP de la planète avec plus de 12 millions de PDIPP en raison des conflits et des catastrophes naturelles. Le Soudan, avec environ 4,9 millions de personnes déplacées, arrive en tête. Plus d'un million de déplacés se trouvent actuellement en République démocratique du Congo et en Somalie et des centaines de milliers en Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Ouganda et Zimbabwe. En somme, plus de vingt pays africains connaissent des déplacements internes.

L'adoption d'un texte régional sur les PDIPP a été notamment défendue et encouragée par Walter Kälin depuis le début de son mandat. Son principal objectif est de « durcir le droit souple » : soit en intégrant les *Principes directeurs* dans les législations nationales, soit en consacrant des textes contraignants. Le continent africain a été pionnier sur les contours de la définition des réfugiés et des déplacés notamment dans la *Convention de l'Organisation de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*⁷¹. L'adoption de la *Convention de Kampala* est le fruit de plusieurs étapes décisives⁷². En 2004 à Addis-Abeba, des décisions⁷³ sur les déplacés internes ont été adoptées par le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA), et en 2006 le *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs*⁷⁴, ainsi que de ses protocoles associés, le *Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*⁷⁵ et le *Protocole sur les droits de propriétés des personnes de*

⁷¹ *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, 10 septembre 1969, 1001 R.T.N.U.45, (entrée en vigueur : 20 juin 1974) [*Convention de l'OUA*].

⁷² Voir l'analyse d'Andrew Solomon, « An African Solution to Internal Displacement: AU Leaders Agree to Landmark Convention », (23 octobre 2009), en ligne : Brookings Institute <http://www.brookings.edu/papers/2009/1023_african_union_solomon.aspx?p=1>; Andrew Solomon « (Re)Introducing the African Union Convention on the Protection and assistance of internally Displaced persons », (17 février 2010), en ligne : Brookings Institute <http://www.brookings.edu/articles/2010/0217_african_union_solomon.aspx>; Addis Barega Birganie, « An African Initiative for the Protection of the Rights of Internally Displaced People » (2010) Human Rights Law Review 179 [Birganie, « An African Initiative »].

⁷³ Executive Council Decision EX-CL/127(V) et EX.CL/Dec.129 (V) de juillet 2004 (voir le document sur l'adoption de la Convention à l'adresse <http://www.unhcr.org/Conference_Special_Events/Dos/Explanatory%20note_Eng.pdf>).

⁷⁴ *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs*, (14-15 décembre 2006), en ligne : ID <<http://www.internal-displacement.org>>.

⁷⁵ *Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*, (30 novembre 2006), en ligne : ID <<http://www.internal-displacement.org>>.

retour⁷⁶ dans leur lieu d'origine, ont engagé les États signataires⁷⁷ à adopter et à mettre en pratique les *Principes directeurs* de 1998⁷⁸. Puis, un processus d'adoption d'un texte régional contraignant a été lancé par les Ministres de l'Union africaine, le projet de texte de départ ayant été élaboré par Chaloka Beyani, un expert indépendant et consultant en droit à l'UA, devenu aujourd'hui Représentant du Secrétaire général des Nations Unies relatif aux droits de l'homme des personnes déplacées. L'influence des ONG telles qu'Amnesty International, IDP Action, la Fédération internationale des droits de l'homme et Refugees International, a été significative dans ce processus de rédaction du projet⁷⁹. La *Convention de Kampala* a été définitivement adoptée le 23 octobre 2009 et l'entrée en vigueur et donc la force contraignante de ce texte sera effective lorsqu'il aura été ratifié par quinze États.

Tout comme les *Principes directeurs*, les objectifs de la *Convention de Kampala* sont à la fois de mettre en place un cadre juridique approprié pour apporter une protection et une assistance aux personnes déplacées internes en Afrique mais aussi de prévenir les phénomènes de migrations internes forcées par « l'éradication de ses causes premières, particulièrement les conflits persistants et récurrents, ainsi que le déplacement causé par les catastrophes naturelles, qui ont un impact dévastateur sur la vie humaine, la paix, la stabilité la sécurité et le développement »⁸⁰. Le Préambule rappelle également l'attachement du continent africain à la coutume et à la tradition d'hospitalité par les communautés locales.

La *Convention de Kampala* pose un certain nombre d'obligations à l'égard des États parties mais également à l'attention des organisations internationales et des agences humanitaires. Les États parties peuvent solliciter la coopération de ces agences humanitaires; elles doivent pour leur part respecter les « principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance » de l'aide humanitaire⁸¹.

L'article 4(4) de la *Convention de Kampala* définit les déplacements arbitraires qui constituent une infraction en droit humanitaire international⁸². Cette

⁷⁶ *Protocole sur les droits de propriétés des personnes de retour*, (30 novembre 2006), en ligne : ID <<http://www.internal-displacement.org>>.

⁷⁷ Les États signataires sont l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, le Tchad, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie.

⁷⁸ Les objectifs du *Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays* sont de mettre en place un cadre légal propice à l'adoption des *Principes directeurs* sur le déplacement interne ainsi qu'une base légale à leur incorporation en droit interne; assurer la protection légale des besoins matériels et physiques des personnes déplacées internes; etc. Voir l'article 2 dudit Protocole.

⁷⁹ Voir leur déclaration publique : Fédération internationale des ligues des droits humains, déclaration publique, « Internally displaced persons in Africa need a strong Convention » (8 juin 2008) en ligne : <http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a5600.pdf>.

⁸⁰ *Convention de Kampala*, supra note 13, Préambule.

⁸¹ *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, Rés. AG 46/182, Doc. Off. AG NU, 46^e sess., Doc. NU A/46/182 (1991); *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies*, Rés. AG 58/114, Doc. Off. AG NU, 58^e sess., Doc. NU A/58/114 (2003).

⁸² Déjà interdits par le droit international humanitaire et qualifiés par le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* comme un « crime contre l'humanité » à l'article 7.2.d.

définition est bien plus détaillée que celle mentionnée dans les *Principes directeurs* de 1998, notamment dans son article 6. Ainsi, le déplacement arbitraire est entendu comme

a) [un] [d]éplacement basé sur les politiques de discrimination raciale ou autres pratiques similaires, visant à altérer la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population; b) [un] [d]éplacement individuel ou massif de civils en situation de conflit armé, sauf pour des raisons de sécurité des civils impliqués ou des impératifs d'ordre militaires conformément au droit international humanitaire; c) [un] [d]éplacement utilisé intentionnellement comme méthode de guerre ou autres violations du droit international humanitaire dans des situations de conflit armé ; d) [un] [d]éplacement issu des situations de violence ou de violations généralisées des droits de l'homme ; e) [un] [d]éplacement résultant de pratiques néfastes; f) [des] [é]vacuations forcées dans les cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou par d'autres causes si les évacuations ne sont pas exigées par la sécurité et la santé des personnes affectées; g) [un] [d]éplacement utilisé comme punition collective; h) [un] [d]éplacement causé par un acte, un événement, un facteur ou un phénomène d'une gravité similaire à ceux ci-dessus cités et qui soit non justifié par le droit international, en particulier les droits de l'homme et le droit international humanitaire.⁸³

Cette large définition n'est pas exhaustive puisque la *Convention de Kampala* laisse la place à d'autres catégories de déplacements internes. Elle constitue un progrès dans l'appréhension plus large des hypothèses de migrations internes forcées. Ainsi, par exemple, cette obligation d'interdiction de déplacements arbitraires s'étend aux acteurs non étatiques telles que les entreprises multinationales et les entreprises militaires ou de sécurité privées⁸⁴, ou encore aux acteurs non étatiques impliqués dans l'exploration et l'exploitation des ressources économiques et naturelles, ayant pour conséquence des déplacements de population⁸⁵.

Le texte mêle des dispositions relevant du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Les obligations posées à l'égard des États parties sont clairement précisées à l'article 5. Ces derniers doivent assumer leur devoir et leur responsabilité première, la protection et l'assistance humanitaire aux personnes déplacées, au sein de leur territoire ou de leur juridiction, sans discrimination aucune. Le respect des souverainetés étatiques, d'intégrité du territoire et le « principe de la responsabilité première de protéger » sont dès lors consacrés dans un instrument contraignant pour les déplacés internes en Afrique. La *Convention de Kampala* propose des obligations plus ambitieuses que certains traités de droit international humanitaire étant donné, par exemple, qu'elle prévoit des obligations pour les États parties relatives au retour et à l'intégration locale ou à la réinstallation durable⁸⁶ ainsi qu'un droit à la compensation juste et équitable⁸⁷. Le texte de la

⁸³ *Convention de Kampala*, *supra* note 13, art. 4(4).

⁸⁴ *Convention de l'OUA*, *supra* note 71, art. 3(1)h).

⁸⁵ *Ibid.*, art. 3(1)g).

⁸⁶ *Ibid.*, art. 11.

⁸⁷ *Ibid.*, art. 12.

Convention de Kampala compile dans son article 9 un certain nombre de normes déjà dégagées par les organisations humanitaires dans leur guide de conduite établi à partir des pratiques de terrain. Il y a notamment une référence à la pratique prescrite par les Normes Sphères⁸⁸.

Le suivi de l'application des obligations sera organisé par une conférence des États parties chargée de suivre et d'examiner la mise en œuvre des objectifs de la Convention, ainsi que par la production d'un rapport par chaque État partie. Ces modalités de contrôle des obligations sont minimales : sur ce point crucial du contrôle des obligations et de l'effectivité du droit, la *Convention de Kampala* demeure insuffisante. Or, le défi et la crédibilité de ce texte pionnier dépendront inévitablement de sa mise en œuvre par les États touchés par les migrations internes forcées; des États qui n'ont, pour la plupart, pas (ou pas encore) les moyens financiers et juridiques de rendre effectif cet instrument juridique. De surcroît, dans une première mouture du projet de Convention, il a été proposé de créer un poste de Haut Commissaire au sein de l'Union africaine chargé des questions des droits des PDIPP. Cette idée n'a malheureusement pas été retenue dans le processus de négociations ce qui aurait été très ambitieux pour le renforcement de la mise en œuvre des principes de la *Convention de Kampala* et leurs coordinations dans les États parties⁸⁹.

Par ailleurs, dans ce texte, l'Union africaine se reconnaît un rôle conséquent notamment celui de renforcer le cadre institutionnel sur les personnes déplacées, coordonner l'assistance avec les agences humanitaires et surtout de mobiliser des ressources financières pour leur protection. Cet effort est louable et à titre de comparaison, l'Union européenne n'a pas proposé d'obligations ou de législations équivalentes, et ce, malgré les nombreux cas de déplacements internes en Europe; ce domaine d'action étant jusqu'ici réservé à la compétence nationale des États membres. Rappelons qu'en Europe « quelque 390 000 personnes déplacées vivent toujours dans des centres collectifs, des abris de fortune ou des logements clandestins sans sécurité d'occupation et souvent sans accès aux services de base tels que l'eau, l'électricité ou la collecte des eaux usées »⁹⁰. L'élaboration d'une législation commune et harmonisée serait sans doute nécessaire en Europe même si la situation est beaucoup moins dramatique que sur le continent africain.

L'adoption d'un tel texte de valeur contraignante de dimension régionale va sans aucun doute remettre « au goût du jour » les discussions des experts et peut être de la communauté internationale sur l'élaboration d'une convention des Nations Unies sur les droits humains des PDIPP⁹¹. En ce sens, en janvier 2009, la proposition

⁸⁸ The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Genève, The Sphere Project, 2004. Le projet Sphère a été lancé en 1997 par un grand nombre d'agences humanitaires. Il constitue une sorte de Charte humanitaire sur des normes minimales universelles dans les domaines de l'assistance humanitaire (normes sur l'approvisionnement en eau, l'aide alimentaire, l'aménagement des abris, les soins d'urgence, etc.)

⁸⁹ Birganie, *An African Initiative*, *supra* note 72 à la p. 189.

⁹⁰ *Conseil de l'Europe*, *supra* note 36.

⁹¹ Voir les réserves de Walter Kälin, « Le futur des *Principes directeurs* » (2008) Hors-série *Revue des migrations forcées* 38; Walter Kälin, « How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework » (19 décembre 2001), en ligne : Brookings

de recommandation pour *Protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date en Europe*⁹², présentée par M^{me} Corien Jonker au Conseil de l'Europe, tend à envisager l'élaboration d'une « convention européenne contraignante sur la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe »⁹³. Si elles venaient à se réaliser, ces initiatives ambitieuses de « *hard law* » pousseraient les États à insérer sans doute plus nettement dans leurs législations des obligations d'accueil et des droits fondamentaux pour les personnes déplacées internes (plan d'évacuation, installation provisoire, droit à l'assistance et à la non-discrimination de l'aide, respect des spécificités locales, protection des camps, possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une réinstallation dans d'autres régions, etc.).

En définitive, il convient d'espérer que cette initiative africaine servira de modèle aux autres régions et influencera également les législations nationales qui pourront s'en inspirer. Peut être que les challenges des changements climatiques accéléreront la prise de conscience sur une véritable et nécessaire gouvernance mondiale pour protéger les PDIPP.

B. L'un des défis du XXI^e siècle : le nécessaire renforcement de la protection des PDIPP en raison des changements climatiques et des catastrophes naturelles

Depuis le début de son mandat en 2004, Walter Kälin a été particulièrement attentif aux déplacements internes lors de catastrophes naturelles. Dans un rapport du 5 mars 2009 remis au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁹⁴, il relève très justement que les catastrophes naturelles causent probablement des déplacements aussi nombreux, sinon plus nombreux, que les conflits. En outre, avec les changements climatiques, la fréquence des catastrophes naturelles, tant soudaines qu'à évolution lente, risque de s'accroître. Il encourage donc vivement les États et les agents humanitaires à mettre au point des outils permettant une meilleure couverture et un meilleur suivi des besoins tant des personnes déplacées que des familles d'accueil. Pour l'année 2008, on estime à plus de 20 millions de personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle⁹⁵.

Par ailleurs, dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 26 octobre 2009, Walter Kälin a également souligné les effets prévisibles des changements climatiques qui exacerberont les déplacements internes⁹⁶. Il a clairement demandé aux États de veiller à ce que les stratégies d'adaptation et de prévention

Institute <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2001/1219guidingprinciples_kalin/20011219.pdf>.

⁹² Conseil de l'Europe, *Protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date en Europe*, (27 janvier 2009), en ligne : CE <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FD OC11804.pdf>>.

⁹³ *Ibid.* au para. 12.

⁹⁴ Walter Kälin, *Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle*, Doc. Off. AG NU, 10^e sess., Doc. NU A/HRC/10/13/Add.1 (2009).

⁹⁵ Voir Annexe 2.

négociées pour le prochain accord sur le climat couvrent ces déplacements forcés⁹⁷. La thématique de la migration climatique est en voie d'ascension tant sur la scène internationale qu'au sein des milieux scientifiques et académiques. En décembre 2009, lors du sommet sur le climat à Copenhague, l'OIM, dans son un rapport intitulé « Migration, environnement et changement climatique », fait un premier état des lieux des perspectives migratoires liées aux changements climatiques⁹⁸. L'OIM insiste sur la complexité des déplacements dus aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques. Ces mouvements de populations s'effectueront surtout à l'intérieur des pays ou vers des pays voisins. Les estimations annoncées pour 2050 avoisinent les 200 millions de déplacés. Le HCR a lui aussi intégré l'ampleur des déplacements liés aux changements climatiques. António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, souligne dans sa note rendue en 2008 sur la question que « les changements climatiques mettent déjà en péril les moyens d'existence et la sécurité de nombreuses populations, exacerbant les écarts de revenus et creusant les inégalités. Le nombre de catastrophes naturelles enregistrées est passé de 200 à plus de 400 par an au cours des deux dernières décennies. Quatre-vingt dix pour cent des catastrophes naturelles sont aujourd'hui liées au climat »⁹⁹. Selon les travaux d'un groupe d'experts dont Walter Kälin, il existerait au moins cinq scénarios¹⁰⁰ de déplacements induits par les changements climatiques à partir desquels les futures recherches portant sur les besoins de protection et d'assistance pourraient être menées. Ainsi, selon lui, il y aurait des déplacements liés 1) aux catastrophes hydrométéorologiques (inondations, ouragans/typhons/cyclones, glissements de terrain, etc.); 2) aux zones qualifiées par les gouvernements comme à haut risque présentant un danger pour l'habitat humain; 3) aux dégradations de l'environnement et catastrophes à déclenchement lent (par exemple réduction des ressources en eau, désertification, inondation récurrente, salinisation des zones côtières, etc.); 4) le cas particuliers des petits États insulaires qui risquent la submersion; et les déplacements liés à 5) un conflit armé amorcé par une diminution des ressources essentielles (eau, vivres) en raison des changements climatiques.

⁹⁶ Walter Kälin, « The Human Rights of Internally Displaced Persons », (26 octobre 2009), en ligne : Brookings <http://www.brookings.edu/speeches/2009/1026_internal_displacement_kalin.aspx>.

⁹⁷ Voir le texte original, *ibid.* : « *It is therefore crucial to enhance capacities of governments and humanitarian actors to provide protection and assistance to these persons. I strongly call on states to ensure that the adaptation and risk management regime of the new UNFCCC framework agreement covers forced displacement* ».

⁹⁸ OIM, *Migration, Environment and Climate Change*, *supra* note 2.

⁹⁹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR*, (2008), en ligne : HCNU <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a2673932>>. Voir aussi *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général*, Doc. off. CES, 73^e sess., Doc. NU A/63/81 - E/2008/71 (2008).

¹⁰⁰ Voir Vikram Odedra Kolmannskog, *Futur Floods of Refugees*, Oslo, Conseil norvégien pour les réfugiés, 2008; Walter Kälin, « The Climate Change – Displacement Nexus », Panel on disaster risk reduction and preparedness: addressing the humanitarian consequences of natural disasters, ECOSOC, 16 juillet 2008.

Ces différents scénarios de déplacements internes massifs posent un véritable défi pour le droit international¹⁰¹. Le chantier de la protection des déplacés internes en raison des catastrophes naturelles et des changements climatiques est donc gigantesque. À cet égard, fin 2009, Walter Kälin a souligné qu'il fallait renforcer les capacités des gouvernements et des acteurs humanitaires afin de fournir protection et assistance à ces « nouveaux » déplacés internes tout en précisant que les *Principes directeurs* de 1998 leur étaient applicables. De même, pour le HCR,¹⁰² les *Principes directeurs* fournissent déjà un cadre normatif pour aborder la protection de certains déplacés, parfois aujourd'hui appelés « déplacés environnementaux » ou « déplacés climatiques ».

Rappelons que les principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme ne contiennent aucune disposition spécifique relative aux personnes déplacées par des catastrophes naturelles et les changements climatiques. Pour pallier à ces insuffisances, grâce à un travail de compilation des bonnes pratiques humanitaires, en juin 2006, le Comité permanent inter-organisations (CPI) a adopté des Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles¹⁰³. Par ailleurs, les OI et ONG travaillent aussi à cette question notamment avec les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en novembre 2007¹⁰⁴. Le *Plan d'action de Hyogo pour 2005-2015* pousse aussi les réflexions sur la prévention des catastrophes et leur gestion¹⁰⁵. Le dernier rapport de la CDI analyse et compile un « droit d'intervention en cas de catastrophes »¹⁰⁶. Chaque phase de la catastrophe, avant, pendant et après (prévention, mitigation, adaptation, restauration) y est abordée. Tout ce travail de contenu et de portée très variables de normes constitue un premier cadre normatif en voie de construction sur l'assistance, le secours en cas de catastrophes et ses multiples conséquences notamment migratoires. Concrètement, en pratique aujourd'hui, l'assistance des personnes déplacées en cas de catastrophes naturelles est coordonnée

¹⁰¹ Voir sur les déplacements environnementaux et les défis du droit dans nos différentes études : Cournil Christel « Les défis du droit international pour protéger les "réfugiés climatiques" : réflexions sur les pistes actuellement proposées » dans Christel Cournil et Catherine Colard-Fabregoule (dir.), *Les changements climatiques et les défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010 aux pp. 345-72; Christel Cournil et Pierre Mazzega, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », (2007) 23 :1 Revue européenne des migrations internationales 7; Cournil Christel, « Vers une reconnaissance du "réfugié écologique" ? Quelle(s) protection(s), Quel(s) statut(s) ? », (2006) 4 Revue du droit public 1035.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ IASC, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Washington D.C., Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006. Ce travail vient d'ailleurs d'être actualisé en janvier 2011 (<http://www.brookings.edu/reports/2011/0106_operational_guidelines_nd.aspx>).

¹⁰⁴ Fédérations internationales des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Adoption des lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, 30IC/07/R4, Annexe.

¹⁰⁵ International Strategy for Disaster Reduction, *Plan d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, 2005, A/CONF.206/6.

¹⁰⁶ Commission du droit international, *La protection des personnes en cas de catastrophe*, Doc. off. AG NU, 2007, Doc. NU A/CN.4/590.

par l'Organisation internationale pour les migrations pour la gestion des camps et l'hébergement d'urgence à la Fédération internationale de la Croix-Rouge. La responsabilité de la protection des déplacés internes se fait au cas par cas avec le concours de trois agences : le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le HCR, et l'UNICEF.

Toutefois, rien pour l'instant n'est directement prévu pour les déplacés liés aux changements climatiques¹⁰⁷. Des pistes de mécanismes de protections sont actuellement à l'étude dans les milieux universitaires¹⁰⁸ ou scientifiques¹⁰⁹ avec des

¹⁰⁷ Sur la nécessité de réengager le débat sur les PDIPP et les différentes interprétations des *Principes directeurs* à l'égard des changements climatiques, voir Khalid Koser, « Les défis de la protection », (2008) 31 *Revue des migrations forcées* 17. Voir aussi Walter Kälin, *Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, Doc. off. AG NU, 2010, Doc. NU A/HRC/13/21 à la p. 24. Il recommande que « le cadre émergeant devant permettre de relever le défi du changement climatique traite du lien entre les effets du changement climatique et les déplacements, et que les pays les moins développés bénéficient des ressources et des compétences nécessaires pour faire face aux conséquences humaines du changement climatique ».

¹⁰⁸ Angela Williams, « Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law », (2008) 30:4 *Law & Pol'y* 502. (Appel à un effort régional dans l'UNFCCC); Bonnie Docherty et Tyler Giannini, « Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees » (2009) 33:2 *Harv. Envtl. L. Rev.* 349 (Appel à une nouvelle Convention); Kara K. Moberg, « Extending refugee definition to cover environmentally displaced persons displaces necessary protection » (2009) 94:3 *Iowa L. Rev.* 1107. (Appel à un Environmentally Based Immigration Visa (EBIV) Program); Jessica B. Cooper, « Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition » (1998) 6:2 *N.Y.U. Envtl. L. J.* 480 (Appel à une définition des réfugiés de l'environnement dans la Convention de Genève); Tracey King, « Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions » (2006) 18:3 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 543. (Appel à la création d'un International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement, ICMED); Gregory S. McCue, « Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration », (1994) *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* (Appel à la création d'une nouvelle Convention et un fonds); Dana Zartner Falstrom, « Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment », (2002) 13 *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 15. (Appel à une nouvelle Convention); Vikram Kolmannskog, *Climates of displacement – Climate for protection?*, Copenhague, Danish Institute for International Studies, 2008; Aurélie Lopez, « The protection of environmentally displaced persons in International law » (2007) 37 *Envtl. L.* 365.; Pierre-François Mercure, « À la recherche d'un statut juridique pour les migrants environnementaux transfrontaliers : la problématique de la notion de réfugié » (2006) 37 *R.D.U.S* 1; Carly Marcs, « Spoiling Movi's River: towards recognition of persecutory environmental harm within the meaning of the refugee convention », *Am. U. Int'l L. Rev.* (2008) 24:1 31; Laura Westra, *Environmental justice and the rights of ecological refugees*, Londres, Earthscan, 2009; Margit Ammer, *Climate change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe*, Vienne, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, 2009, en ligne: Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights <<http://bim.lbg.ac.at/en/admigrationasylum/climate-change-and-human-rights-the-status-climate-refugees-europe>>.

¹⁰⁹ Frank Biermann et Ingrid Boas, « Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees » (2010) 10:1 *Global Environmental Politics* 60 (Appel à la création d'un protocole à la UNFCCC); David Hodgkinson et al., « Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses » (2008) 8 *New Critic*, en ligne : <<http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson>>. (Appel à la négociation d'une Convention for Persons Displaced by Climate Change) Sujatha Byravan et Sudhir Chella Rajan, « Providing new homes for climate change exiles », (2006) 6 *Climate Policy* 246. (Accueil en fonction des émissions de GES).

hypothèses d'assistance et de protection plus ou moins crédibles¹¹⁰. Les experts et universitaires s'affrontent sur les multiples voies à prendre pour améliorer et renouveler le droit international et l'action de la communauté internationale. Ces propositions élaborent des constructions théoriques avec pour ambition de réfléchir à la modification du droit existant ou à la création des nouvelles protections juridiques pour les déplacés environnementaux ou climatiques. Parmi ces pistes qui concernent tant les déplacements internes qu'interétatiques, on retrouve la proposition de modification du droit international des réfugiés, l'émergence d'une protection globale des personnes déplacées ou des victimes de catastrophes, la modification des protections alternatives à la *Convention relative au statut des réfugiés*, la création d'une nouvelle convention internationale et notamment le projet des juristes de l'Université de Limoges sur une *Convention relative au statut international des déplacés environnementaux*¹¹¹, l'édition de nouveaux visas, l'insertion d'un protocole additionnel sur les déplacements forcés à la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, la rédaction d'accords bilatéraux, etc. Walter Kälin est lui-même à l'origine d'un travail de réflexions en vu de l'aménagement d'un cadre normatif¹¹².

S'il est déjà mention des déplacés de catastrophes naturelles dans les *Principes directeurs* de 1998, on pourrait un jour y inclure explicitement d'autres motifs de déplacements liés par exemple aux effets des changements climatiques. Une redéfinition des *Principes directeurs* offrirait alors une protection renouvelée et plus globale des PDIPP, et ce quel que soit le motif de départ, ce qui surmonterait la difficulté d'une définition non encore consensuelle des déplacés climatiques ou environnementaux. On pourrait même imaginer la création d'un article spécifique dans les *Principes directeurs*. Notons à cet égard, que l'article 5(4) de la *Convention de Kampala* montre que ce texte a déjà anticipé les déplacements résultant des catastrophes naturelles et des changements climatiques¹¹³. En effet, cet article dispose que « les États parties prennent les mesures nécessaires pour assurer protection et

¹¹⁰ Voir nos analyses des pistes : Christel Cournil, « The issue of protection of "environmental refugees" within the light of international law » dans Etienne Piguet, Antoine Pécoud et Paul de Guchteneire (dir.), *Migration and climate change*, UNESCO [à paraître en 2010].

¹¹¹ Michel Prieur et al., « Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux » (2008) 4 *Revue européenne du droit de l'environnement* 381.

¹¹² Walter Kälin, « Conceptualising Climate-Induced Displacement » aux pp. 81-104 dans Jane McAdam, *Climate Change and Displacement Multidisciplinary Perspectives*, Portland, Hart Publishing, 2010 et « Displacement Caused by the Effects of Climate Change : Who Will Be Affected and What Are the Gaps in the Normative Framework for Their Protection? », Rapport présenté au Groupe de travail sur le changement climatique du CPI, (10 octobre 2008), en ligne : <http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx>.

¹¹³ Notons que certains textes ont déjà élargi la définition comme le rappelle Walter Kälin sur la thématique des catastrophes naturelles ou anthropiques et les projets de développement: « *At the regional level, the Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons adopted in 2006 by the Member States of the International Conference on the Great Lakes is the first instrument incorporating the Guiding Principles' notion of internally displaced persons into binding international law (Article 1, paragraph 4) and explicitly extending it to those displaced "as a result of or in order to avoid the effects of large scale development projects" (Article 1, paragraph 5). In Europe, the Committee of Ministers of the Council of Europe recommended that member states apply the Guiding Principles "to all internally displaced persons, including persons displaced from their homes or places of habitual residence due to natural or man-made disasters"* ».

assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique ». Reste à voir comment il sera interprété ? Si et comment les États parties le mettront en œuvre pour tous les déplacés environnementaux ou climatiques ? Il s'agit là de défis majeurs, puisqu'une étude récente a démontré qu'en 2007 les seules catastrophes naturelles avaient causé 284 000 déplacements en Mozambique, 150 000 au Bénin, 72 805 en Éthiopie et 59 000 en Algérie. Demeure en effet le problème de l'effectivité de ce droit et de sa mise en œuvre difficile dans les pays pauvres particulièrement exposés et vulnérables aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Il n'existe pas d'agence, ni d'institution spécifiquement chargée de cette question complexe, ni même de fonds spécifique pour les PDIPP. Il n'est pas besoin de rappeler que de l'argent mis à disposition pour l'application du cadre normatif sur les PDIPP, dépendra la mise en œuvre d'une assistance et d'une protection effective des PDIPP pour les années futures.

La protection des déplacés internes est aux confins de plusieurs droits : du droit national, du droit international public, du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du « droit d'intervention en cas de catastrophe ». Le droit des personnes déplacées internes est encore en voie de construction, il se sédimente progressivement au fur et à mesure des pratiques et se formalise dans le *soft law*, puis se répercute peu à peu dans les législations nationales.

Reste la question de la portée et de l'effectivité de son passage vers le « *hard law* ». Il ne fait aucun doute que la *Convention de Kampala* participera à l'émergence d'un véritable cadre normatif contraignant pour les PDIPP sur le continent africain. Il faut espérer que cette étape aura des conséquences par ricochet sur l'ensemble des droits des PDIPP, notamment en Europe.

Néanmoins, la route est encore longue pour anticiper, prévoir et offrir une protection aux nouvelles formes de migrations internes forcées notamment celles liées aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Le tremblement de terre en Haïti en janvier 2010, les pluies torrentielles qui ont frappé le Pakistan fin juillet 2010 et les déplacements internes causés réintroduisent plus que jamais la question d'un statut international pour les victimes de catastrophes naturelles et climatiques¹¹⁴. L'urgence posée par les impacts humains des changements climatiques questionne les juristes sur les instruments capables de garantir des droits aux personnes déplacées en raison du climat, et que ce déplacement se fasse d'ailleurs à l'intérieur d'un État ou entre États. De nouveaux outils juridiques doivent être développés, réinventés et capables de présenter un ensemble de mesures adaptées à des situations migratoires très disparates les unes des autres. Le droit doit faire preuve de créativité pour relever cet ambitieux défi.

¹¹⁴ Grégoire Allix, « Le séisme repose la question d'un statut pour les réfugiés de l'environnement » *Le Monde* (21 janvier 2010).

