



CONSEIL DES DÉLÉGUÉS DU MOUVEMENT
INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE
ET DU CROISSANT-ROUGE

NAIROBI, 23-25 NOVEMBRE 2009

RÉSOLUTIONS



Conseil des Délégués
Nairobi, 23-25 novembre 2009

Résolution 5

Politique du Mouvement relative au déplacement interne

Le Conseil des Délégués,

exprimant la profonde préoccupation que lui inspire le drame des dizaines de millions de personnes qui sont déracinées de force et des autres personnes et communautés qui sont touchées par le déplacement interne résultant de conflits armés, de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, et de catastrophes naturelles ou d'origine humaine,

rappelant et *réaffirmant* l'engagement pris par les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) d'améliorer la protection et l'assistance fournies aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes), engagement exprimé dans les résolutions adoptées sur ce sujet par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (résolution XXI, Manille, 1981 ; résolution XVII, Genève, 1986 ; résolution 4A, Genève, 1995 et objectif final 2.3 du Plan d'action de la XXVII^e Conférence internationale, Genève, 1999) ainsi que dans les résolutions pertinentes adoptées par le Conseil des Délégués (résolution 9, Budapest 1991 ; résolution 7, Birmingham 1993 ; résolution 4, Genève, 2001 et résolution 10, Genève, 2003),

rappelant que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, dans leurs domaines d'application respectifs, protègent toutes les personnes touchées par le déplacement, telles que les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés locales et les communautés d'accueil ; *rappelant* en outre que dans les situations de conflit armé, les civils, y compris ceux qui sont touchés par le déplacement, sont protégés en tant que tels par le droit international humanitaire,

soulignant qu'il est important, pour prévenir les déplacements, que les règles de droit susmentionnées soient respectées,

mettant l'accent sur la protection que peut fournir le droit national et encourageant toutes les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats, à prendre les mesures appropriées pour aider les États dans leurs

efforts visant à incorporer les dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme dans leur législation et leur pratique nationales relatives aux déplacés internes, et reconnaissant que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituent un cadre international important qui peut donner des orientations à cette fin,

reconnaissant qu'une approche commune renforçant l'action mondiale du Mouvement améliorera l'image et la position de celui-ci au sein de la communauté humanitaire,

notant à cet égard que l'Assemblée générale de la Fédération internationale a approuvé en 2009 une politique relative à la migration qui avait été adoptée par le Conseil de direction de l'organisation, et que la politique énoncée ci-dessous vient compléter,

reconnaissant les efforts de l'Union africaine en vue de l'adoption de la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique,

1. *adopte* une Politique du Mouvement relative au déplacement interne qui est composée des dix principes suivants :

Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

- i. sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires ;
- ii. utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs ;
- iii. nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative ;
- iv. soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation ;
- v. cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles ;



- vi. nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable ;
 - vii. en tant que Sociétés nationales et auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement ;
 - viii. nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle ;
 - ix. donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et faisons tout notre possible pour jouer nos rôles complémentaires et assumer nos responsabilités pleinement, et mobiliser nos compétences au maximum ;
 - x. coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux ;
2. *demande* à toutes les composantes du Mouvement de mettre en œuvre cette politique lorsqu'elles s'emploient à répondre aux besoins des personnes touchées par le déplacement, ou lorsqu'elles aident d'autres composantes du Mouvement à le faire ;
 3. *demande* au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en coordination avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale), de faire rapport au Conseil des Délégués en 2011 sur la mise en œuvre de cette politique ;
 4. *invite* le CICR et la Fédération internationale à prendre dûment en considération l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour général de Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui se tiendra en 2011, afin de porter à l'attention des États les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins humanitaires des personnes touchées par le déplacement interne.

Politique du Mouvement relative au déplacement interne

Introduction

Pendant des décennies, des crises graves et soudaines ont causé des déplacements massifs¹ de groupes de populations à l'intérieur des frontières nationales². Ceux-ci ont nécessité une réponse humanitaire urgente. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) a mis au point à cet égard une panoplie d'actions humanitaires et vient chaque année en aide à plusieurs millions de personnes déplacées dont les besoins et les formes de vulnérabilité diffèrent, dans des situations d'extrême urgence comme dans des situations qui se prolongent. Le Mouvement ne peut pas, à lui seul, répondre à tous les besoins engendrés par le déplacement, mais il doit faire le meilleur usage de l'ensemble de ses capacités et moyens. Il doit se concentrer sur les besoins en tenant dûment compte de chaque situation. Le Mouvement doit éviter dans la mesure du possible de provoquer une concurrence, que ce soit entre les différentes composantes du Mouvement ou entre le Mouvement et d'autres organisations.

Lorsque des groupes importants de personnes sont déplacés à l'intérieur d'un pays, les pouvoirs publics – à qui il incombe au premier chef de s'occuper d'eux – peuvent voir leurs ressources dépassées par les besoins et affaiblies. Les composantes du Mouvement ont pour mission de fournir une aide humanitaire essentielle, seules ou en partenariat.

Le Mouvement considère le déplacement comme un processus dynamique et souvent récurrent comprenant plusieurs phases³. Le déplacement a des

- 1 Le Mouvement utilise la définition du déplacement interne qui figure dans les « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » et en vertu de laquelle les « déplacés internes sont des personnes ou 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 » (Doc. ONU E/CN.4/1998/Add.2 du 11 février 1998).
- 2 En 2009, plus de la moitié des personnes qui avaient été frappées par une crise grave et soudaine ont déclaré qu'elles avaient vécu le déplacement, ayant été forcées de quitter leur foyer et de vivre ailleurs. Voir rapport sommaire : Afghanistan, Colombie, République démocratique du Congo, Géorgie, Haïti, Liban, Libéria et Philippines, enquête 2009. IPSOS/CICR 2009.
- 3 La **protection contre le déplacement forcé** est la phase au cours de laquelle les causes du déplacement peuvent être éliminées ou réduites. Il est indispensable de comprendre les événements qui causent le déplacement dans toute action visant à empêcher qu'ils ne se reproduisent. Le **déplacement aigu** est la phase de déplacement caractérisée par la fuite éperdue de personnes qui prennent des mesures souvent désespérées à la recherche de solutions qui, dans bien des cas, s'avèrent très difficiles. Le **déplacement stable** se caractérise par une 'installation' relative des déplacés internes en attendant la fin de la crise (dans des camps, chez gens qui les accueillent, ou de manière indépendante). Les **solutions durables** dépendent du règlement de la crise ou peuvent être envisagées lorsque des conditions propices à un retour à la 'normale' de la vie des déplacés internes ont été rétablies.



conséquences graves pour de nombreux groupes différents. Il est couvert par le cadre juridique (droit national, droit international humanitaire s'il y a lieu, droit international des droits de l'homme) protégeant les déplacés eux-mêmes, les personnes restées sur place et les communautés d'accueil qui partagent leurs ressources avec le groupe déplacé.

Le principal objectif du Mouvement consiste à protéger les populations contre le déplacement arbitraire⁴, et à réduire le risque de déplacements dus à des dangers naturels ou d'origine humaine. S'il y a néanmoins déplacement, le Mouvement intervient en particulier durant les crises aiguës lorsque les besoins essentiels ne sont plus satisfaits – quelle que soit la durée de cette situation – afin d'atténuer les souffrances des personnes touchées. Lorsque les besoins essentiels sont couverts par les services et l'infrastructure existants mais dans une mesure insuffisante, comme lors des crises chroniques, le but visé est de faciliter la mise en place d'une réponse durable au sort des victimes.

Dans son approche de la problématique du déplacement interne, le Mouvement a l'avantage d'être profondément enraciné dans la communauté et de disposer d'un accès privilégié aux autorités. Il mène une action humanitaire impartiale afin de répondre directement aux besoins urgents des personnes à risque, tout en apportant un soutien aux autorités en qualité d'auxiliaire et, si nécessaire, en leur rappelant l'obligation qui leur incombe de s'occuper de la population touchée.

Les principes et orientations de la politique relative au déplacement interne s'appuient, tout en les complétant, sur les résolutions du Mouvement concernant notamment l'action visant à aider les réfugiés et les personnes déplacées (déplacés internes)⁵. La politique tient compte du fait que le déplacement

⁴ Aux termes du paragraphe premier du principe 6 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, « chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel ». L'évacuation et la réinstallation permanente doivent être utilisées comme des mesures de dernier recours fondées sur une nécessité absolue, une menace imminente à la vie, l'intégrité physique et la santé. Ces mesures doivent être prises dans le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

⁵ Le Mouvement s'est doté d'un certain nombre de politiques et de règles régissant ses opérations d'urgence et ses activités dans des situations de conflit armé et d'autres situations de catastrophe qui se prolongent. Parmi les plus récentes figurent le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, l'Accord de Séville et d'autres mécanismes en vigueur pour la coordination au sein du Mouvement. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les déplacés internes, le Conseil des Délégués de 2001 a adopté une résolution importante relative à l'action du Mouvement pour venir en aide aux réfugiés et aux déplacés internes, qui demandait la mise en place d'une stratégie pour guider cette action. Une autre résolution adoptée en 2003 était accompagnée, en annexe, d'un document intitulé « Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes » qui visait à renforcer l'image et la crédibilité du Mouvement.

forcé peut être lié à des phénomènes migratoires et qu'il est important de procéder selon une approche coordonnée pour permettre d'établir des liens entre les défis du déplacement et ceux de la migration. La Politique relative à la migration adoptée par la Fédération internationale en 2009⁶, ainsi que la Politique relative au déplacement interne serviront à harmoniser et à renforcer l'action du Mouvement en répondant aux besoins et aux vulnérabilités à la fois des migrants et des personnes déplacées.

Les principes et orientations ci-dessous rappellent les engagements pris par le Mouvement envers les personnes et les communautés touchées par les déplacements internes, ainsi que la nature spécifique et les atouts de l'action du Mouvement. Ils réaffirment la valeur d'une réponse claire et coordonnée par le Mouvement face aux crises résultant des déplacements. Ils éclairent, précisent et orientent l'approche du Mouvement en matière de déplacement, et prennent aussi en compte la coordination avec d'autres entités s'occupant de cette problématique. Enfin, ils visent à rendre plus cohérente l'action du Mouvement en la matière, à réaffirmer le rôle de celui-ci et à maximiser l'impact positif qu'il peut avoir sur l'existence des personnes à risque.

Principes et orientations de la politique

- 1. Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires.**

La vulnérabilité et les besoins des personnes ou groupes touchés par les crises priment sur toute autre considération. Les déplacés internes ne sont peut-être pas toujours les plus démunis. Il se peut que les personnes restées sur place soient tout aussi vulnérables, si ce n'est plus. Les communautés d'accueil et les communautés locales sont souvent aussi vulnérables que les déplacés eux-mêmes.

Nous devons donc :

- veiller à ce que nos choix et nos priorités d'action soient tous déterminés par les besoins et traduisent nos Principes fondamentaux d'humanité et d'impartialité ;

⁶ La nouvelle Politique de la Fédération internationale relative à la migration (2009) remplace l'ancienne politique de la Fédération relative aux réfugiés et aux personnes déplacées.



- veiller à ce que notre action réponde aux besoins d'assistance et de protection, et permette d'identifier les secteurs de la population qui sont particulièrement vulnérables au risque et aux effets d'un déplacement interne et dont il faut reconnaître avec rapidité les droits et besoins spécifiques, afin de prendre sans délai les mesures appropriées. Une attention particulière devrait être donnée aux facteurs tels que l'âge, le sexe et d'autres facteurs de diversité qui augmentent la vulnérabilité ;
- veiller à ce que nos interventions se fondent sur le concept de la santé globale⁷, aient un caractère multidisciplinaire, et visent à satisfaire les besoins essentiels du groupe touché ;
- veiller à ce que les déplacés internes et les communautés touchées puissent évoluer vers des situations relativement « stables » dans lesquelles leurs besoins essentiels soient satisfaits, en attendant une solution durable ;
- établir clairement que, en règle générale, une politique de confinement forcé dans des camps n'est pas préconisée, et que d'autres formules que les camps devraient être envisagées dans la mesure où elles sont réalisables et pourront fonctionner de manière satisfaisante ;
- mettre tout en œuvre pour que les personnes touchées par le déplacement interne soient informées du sort de leurs proches et de l'endroit où ils se trouvent, afin que les liens familiaux puissent être rétablis et, si possible, que les familles dispersées puissent être à nouveau réunies.

2. Nous utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs.

Avec notre réseau de personnel et de volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous sommes ancrés dans la communauté et avons souvent un accès privilégié aux décideurs. Il est cruciallement important que nous soyons considérés comme utiles, crédibles et honorant à coup sûr nos engagements pour pouvoir être acceptés par toutes les parties concernées et pour obtenir l'accès et fournir protection et assistance à ceux qui en ont le plus besoin.

Nous devons donc :

- établir et maintenir des contacts avec tous ceux qui ont un impact important sur le déroulement de la crise ;
- obtenir des décideurs, dans toute la mesure du possible, l'accès sans restriction aux personnes et communautés touchées par le déplacement interne ;

⁷ Selon l'OMS, la santé est un état de bien-être total physique, mental et social de la personne. Cette définition a souvent servi de référence au Mouvement.

- faciliter un échange substantiel d'informations sur les questions de sécurité afin de réduire les risques, notamment pour notre personnel et nos volontaires.

3. Nous nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative.

Le déplacement est d'ordinaire causé par des menaces imminentes à la sécurité physique ou à la survie de personnes ou de communautés tout entières. Nous préférons aider les personnes à rester chez elles, mais uniquement tant que cela ne met pas en péril leur sécurité, leur intégrité physique et leur dignité et que leur souhait est de rester.

Nous devons donc :

- faire valoir nos mandats respectifs, le droit international humanitaire et le rôle de la Société nationale en tant qu'auxiliaire⁸ du gouvernement de son pays afin d'obtenir un accès spécial aux communautés et à toutes les autorités en place – avantage important à utiliser à la fois pour une action pratique et un dialogue avec les parties concernées ;
- renforcer les programmes de préparation aux catastrophes et de réduction des risques, avec le soutien de la Fédération internationale et du CICR.

4. Nous soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation.

Les pouvoirs publics sont chargés de rétablir les conditions indispensables, dont les garanties de sécurité. Avant d'entreprendre des activités visant des solutions durables, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale – chacun conformément à son mandat et selon les compétences et les ressources dont il dispose – doivent :

- vérifier au moyen d'une évaluation indépendante que ces initiatives garantiront la sécurité et protégeront la dignité des déplacés internes ;
- vérifier que la décision des déplacés internes de participer à de telles solutions est réellement volontaire.

8 Voir la résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale – Genève 2007 : « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ».



5. Nous cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles.

Les personnes et communautés touchées par le déplacement sont souvent les mieux placées pour exprimer leurs besoins et évaluer l'action menée aux niveaux local, national, régional et international. Il faut commencer par comprendre leurs besoins spécifiques si l'on veut faire en sorte qu'il soit répondu à ces besoins.

Nous devons donc :

- tenir compte des besoins exprimés par les communautés elles-mêmes ;
- nous efforcer, lorsque c'est nécessaire et possible, de surmonter tous les obstacles – abus, pressions ou carences – y compris dans les cas où ils sont le fait des services publics ;
- prendre des mesures prévoyantes pour éviter de porter préjudice à ceux pour lesquels nous travaillons ;
- informer de leurs droits les personnes touchées par le déplacement et les orienter vers les services publics appropriés ou des organisations spécialisées.

De plus, les Sociétés nationales hôtes devraient, dans la mesure du possible, offrir aux membres des communautés touchées la possibilité de faire partie du Mouvement en tant que volontaires et d'agir dans leur propre contexte.

6. Nous nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable.

En cas de déplacement forcé, la législation nationale est la source première du droit pertinent; elle devrait contenir des garanties d'assistance et de protection pour les populations touchées. Les déplacés internes font partie de la population civile et ont droit à une protection à ce titre. Cependant, la législation nationale ne contient pas toujours de dispositions relatives au déplacement ; de fait, elle n'envisage même pas toujours les circonstances extraordinaires dans lesquelles le déplacement interne se produit.

Il incombe aux autorités compétentes de prendre les dispositions nécessaires pour que le personnel du Mouvement puisse effectuer son travail en toute sécurité, et de faire respecter la nature protectrice des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge.

Dans les conflits armés, le CICR a pour rôle spécial de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire et de s'acquitter des tâches qui lui sont dévolues par les Conventions de Genève. Le CICR soutient aussi les autres composantes du Mouvement à cet égard.

Nous devons donc :

- faire mieux connaître les règles pertinentes du droit national, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, selon les cas, dans l'intérêt des personnes touchées et durant toutes les phases du déplacement ;
- lorsque cela s'avère nécessaire, sensibiliser les autorités à l'obligation de se conformer à ces règles ;
- soutenir le CICR dans l'exécution de son mandat.

7. Nous, les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement.

De par leur nature, les programmes en faveur des déplacés internes sont menés sur une large échelle, et peuvent durer longtemps. Ces programmes sont destinés à des personnes qui, souvent, ont été contraintes de quitter leur foyer parce que leur vie, leur santé et leur dignité étaient menacées. Dans de tels contextes, les tensions intercommunautaires et politiques peuvent être fortes, et il faut donc que les Sociétés nationales aient un dialogue clair et constructif avec les autorités de leur pays.

Nous devons donc veiller à ce que :

- notre dialogue avec les autorités mette l'accent sur la nécessité pour les Sociétés nationales de respecter les Principes fondamentaux et les Statuts du Mouvement ;
- les autorités sachent où s'arrête la capacité de la Société nationale à mener des activités dont l'État est responsable, et des activités qui risquent de dépasser les capacités de la Société ;
- dès le début, nous discussions avec les autorités des garanties requises concernant les stratégies de désengagement.



8. Nous nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle.

La responsabilité première d'assurer le bien-être de toute population touchée par le déplacement interne et de lui fournir les services nécessaires revient aux pouvoirs publics. Le Mouvement mène son action de façon à éviter de décourager ceux-ci, en tant que responsables au premier chef, de remplir les obligations qui leur incombent de respecter, protéger et garantir les droits des personnes.

C'est pourquoi, lorsque les pouvoirs publics n'assument pas ou ne peuvent pas assumer leurs responsabilités, nous devons faire en sorte que toute activité de substitution à laquelle nous nous livrons soit régulièrement examinée avec ces autorités afin qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard de leur population.

9. Nous donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et nous nous efforçons de jouer nos rôles complémentaires et d'assumer nos responsabilités pleinement, et de mobiliser nos compétences au maximum.

Par définition, les situations d'urgence appellent une réponse rapide. Les Sociétés nationales, qui sont ancrées dans les communautés et dont la structure couvre de manière idéale tout le territoire national, sont souvent bien placées pour atténuer rapidement et efficacement les souffrances des personnes et communautés touchées. Toutefois, les situations d'urgence provoquées par un déplacement massif dépassent souvent les capacités des diverses composantes du Mouvement, même lorsqu'elles ont un mandat spécifique dans le domaine concerné. Du fait que nous partageons la même identité grâce aux emblèmes que nous utilisons, aux principes que nous appliquons et aux politiques et lignes directrices que nous avons adoptées, nous devrions donner la priorité aux partenariats et à une coordination effective au sein du Mouvement.

Nous devons donc :

- veiller à ce que l'action collective menée par les différentes composantes du Mouvement soit aussi cohérente que possible, éliminer les lacunes et les doubles emplois, adopter des positions communes et diffuser des messages communs, et nous efforcer d'obtenir l'impact maximum avec les ressources disponibles ;

- faire tout ce qui est en notre pouvoir, dans des situations où il existe un lien entre le déplacement interne et un exode à travers des frontières internationales, pour assurer une réponse humanitaire coordonnée par une stratégie transfrontalière.

10. Nous coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux.

Le nombre accru et la diversité croissante des organismes qui interviennent en cas de déplacements internes créent à la fois des possibilités et des risques auxquels le Mouvement fait face en analysant la situation concernée et en tenant compte des organismes présents et de leurs rôles respectifs.

Nous devons donc :

- accueillir avec satisfaction la coopération et la coordination avec toutes les autres entités humanitaires et demander que les tâches soient confiées en fonction des compétences, des capacités et des ressources effectives de chaque organisation ;
- résister à toute tentative, qu'elle soit militaire⁹, politique, idéologique ou économique, visant à nous faire dévier de la ligne de conduite dictée par les exigences d'humanité, d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, ou à nous persuader d'agir d'une façon qui porterait atteinte à l'image du Mouvement.

⁹ Voir « Document d'orientation sur les relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires » (Conseil des Délégués de 2005, résolution 7).



Annexe 1

Commentaires relatifs aux principes directeurs et orientations de la politique

- 1. Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires.**

Les déplacés internes constituent une proportion importante des personnes que nous assistons. Les personnes contraintes de quitter leur foyer sont celles qui ont le plus cruellement besoin d'aide puisque, souvent, elles ont été brutalement chassées de leur environnement habituel. Cela menace directement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels¹, en particulier lorsque des communautés ou des familles sont dispersées ou que des proches sont blessés, tués² ou disparaissent. Conformément au principe d'impartialité, le Mouvement doit donner la priorité aux cas de détresse les plus urgents. Le principe d'humanité consiste à protéger la vie et la santé et à veiller au respect de la dignité humaine. Le Mouvement ne dissocie pas l'assistance de la protection. Les activités relevant de la protection sont un de ses principaux atouts, et il est considéré comme un acteur légitime dans ce domaine. Il devrait donc identifier, en plus des priorités en matière d'assistance, des priorités ayant trait à la protection. « Protection » et « assistance » sont intrinsèquement liées et sont des éléments inséparables du mandat du CICR. Le CICR définit la protection comme étant constituée de toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne conformément à la lettre et à l'esprit des cor-

1 Menaces courantes pour la sécurité des déplacés internes :

- attaques directes et mauvais traitements
- risque accru que les familles soient dispersées et que les enfants, en particulier, soient séparés de leurs parents ou d'autres proches
- risque accru de violences sexistes, par exemple le viol ou toute autre forme de violence sexuelle à l'encontre de femmes et de filles
- risque accru de maladies
- perte de biens
- accès limité à des produits et des services essentiels, y compris aux soins de santé
- exposition à des risques collatéraux en essayant de satisfaire des besoins essentiels
- risque de tension entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées
- présence de porteurs d'armes dans les camps
- recrutement forcé
- déplacement à travers des zones dangereuses et installation dans des lieux dangereux ou inappropriés
- retour forcé dans des zones dangereuses.

2 Voir en particulier la Stratégie du Mouvement concernant les mines, qui sera mise à jour par le Conseil des Délégués de 2009.

pus de droit pertinents, c'est-à-dire le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés. Bien entendu, les lois nationales constituent aussi des corpus de droit pertinents.

Quatre groupes de droits sont à prendre en considération :

1. droits relatifs à l'intégrité et à la sûreté de la personne (par exemple, le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres formes de mauvais traitement comme l'agression et le viol) ;
2. droits fondamentaux relatifs aux besoins indispensables à la vie (par exemple, le droit à la nourriture, à l'eau potable, aux soins de santé essentiels et à un logement) ;
3. autres droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, le droit au travail, le droit à restitution ou à indemnisation en cas de perte de biens, et le droit à l'éducation) ;
4. autres droits civils et politiques (par exemple, le droit d'obtenir des documents d'identité, le droit à participer à la vie politique, le droit à un procès équitable, le droit à la non-discrimination).

De par ses activités de secours d'urgence, le Mouvement est plus souvent concerné par les deux premiers groupes de droits mais, lorsque c'est possible, les Sociétés nationales pourraient aussi envisager des discussions avec les autorités compétentes au sujet des deux autres catégories de droits, dans l'intérêt des personnes déplacées.

Le Mouvement doit aussi tenir compte des besoins et des vulnérabilités de groupes pris au piège dans leur lieu d'origine, pour quelque raison que ce soit, et ne peut pas faire abstraction du fait que les populations locales sont souvent les premières à apporter un soutien aux déplacés internes. Il arrive fréquemment que des familles, et des communautés locales partagent leurs propres ressources avec les groupes déplacés. Elles sont donc également touchées par le déplacement et devraient recevoir un soutien qui les aide à jouer leur rôle crucial d'atténuation des effets du déplacement.

Le Mouvement doit donc s'attacher à soutenir les familles et les communautés d'accueil dans leurs efforts pour venir en aide aux déplacés internes. En cas de conflit armé, le DIH autorise l'internement ou l'assignation à résidence des civils uniquement si des raisons impérieuses de sécurité le justifient³. Dans

³ Principe 12 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il est interdit de les enfermer ou de les confiner dans un camp. Si dans des circonstances exceptionnelles de telles mesures s'avèrent absolument nécessaires, elles ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exigent ces circonstances. » Voir le document de l'ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998.



d'autres cas, lorsque des camps sont mis en place pour faciliter la fourniture de l'aide humanitaire, il arrive souvent qu'ils agissent comme un aimant en raison des services et de la sécurité relative qu'ils offrent. Cela crée de nouveaux problèmes qui sont difficiles à régler et sont susceptibles d'aggraver les vulnérabilités et les risques auxquels sont exposés les déplacés internes.

Lors de l'exécution de programmes humanitaires spécifiquement axés sur les personnes touchées par le déplacement, il faut tout particulièrement veiller à intégrer ces opérations spécifiques dans des stratégies globales fondées sur les besoins et les vulnérabilités.

Le déplacement de longue durée peut avoir différents types de conséquences pour les personnes touchées. En plus des effets durables du traumatisme émotionnel, les déplacés internes peuvent souffrir de nouveaux types de vulnérabilité découlant du bouleversement de leur vie sociale et économique, de la séparation d'avec les membres de leur famille⁴, du fait de dépendre de l'aide humanitaire, et de l'exposition à la discrimination et à la marginalisation. Souvent, les déplacés internes s'entassent autour des centres urbains. En pareils cas, comme les habitants de taudis, ils sont fréquemment tributaires des pouvoirs publics pour recevoir des secours, des soins de santé, une formation professionnelle et un emploi. D'autres deviennent des résidents de longue durée des camps, qui se transforment effectivement en villages de fortune.

2. Nous utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs.

Avec notre réseau de collaborateurs et volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous sommes ancrés dans la communauté et avons souvent un accès privilégié aux décideurs. Les Sociétés nationales, qui ont leurs racines dans la communauté, sont bien placées pour identifier tous les besoins et y répondre lorsque la réponse du Mouvement peut apporter une valeur ajoutée. Nous devrions aussi nous employer à déterminer les lacunes (par exemple dans le domaine de l'éducation et des services sociaux) et à orienter la prise en charge des besoins qui ne sont pas satisfaits vers d'autres acteurs spécialisés. Les Sociétés nationales devraient donc servir de système d'aiguillage humanitaire pour leurs gouvernements et pour d'autres acteurs humanitaires.

⁴ Voir la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux (et plan de mise en œuvre) (2008-2018), et son annexe, résolution 4 du Conseil des Délégués de 2007.

Nos racines dans les communautés peuvent devenir une faiblesse si l'une des composantes du Mouvement n'est pas considérée comme impartiale. Des problèmes politiques et des considérations de sécurité peuvent obliger les composantes du Mouvement à suspendre temporairement leurs opérations sur le terrain dans certaines régions. Le Mouvement doit instaurer un dialogue avec les autorités et toutes les parties concernées. Il doit gagner leur confiance en respectant strictement les Principes fondamentaux, en particulier ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin d'obtenir un accès sans entrave et sans risque aux populations qu'il souhaite protéger et assister⁵, et de rappeler leurs obligations aux autorités et aux diverses parties concernées. Les Sociétés nationales gagnent aussi la confiance des pouvoirs publics de leur pays lorsqu'elles sont considérées comme des partenaires fiables dans l'exercice de leur rôle d'auxiliaire.

3. Nous nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative.

Un principe essentiel de notre approche du déplacement est qu'il vaut mieux qu'il ne se produise pas, et que nous devons plutôt soutenir les personnes *in situ*. La capacité du Mouvement à adopter une approche multidisciplinaire est un atout majeur à cet égard. Si néanmoins le déplacement se produit, des mesures devraient être prises pour trouver une solution durable dès que les circonstances le permettent.

Des groupes de personnes peuvent être délibérément forcés à fuir par les parties à un conflit armé⁶. Ils peuvent aussi se sentir obligés de quitter leurs maisons pour éviter des violations de droits de l'homme ou du droit humanitaire, les effets du conflit armé et d'autres situations de violence – par exemple les pénuries de vivres ou d'eau et l'effondrement des services de santé. La prévention des déplacements forcés ou des flux de réfugiés s'inscrit donc dans le cadre de la protection plus vaste de la population civile requise au titre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme⁷.

5 Voir notre Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, adopté par le Conseil des Délégués de 1993, résolution 6. Voir aussi Principes et action en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale, XXVI^e Conférence internationale, 1995, résolution 4, E.

6 Le droit international humanitaire contient une interdiction spécifique du déplacement à moins qu'il ne soit justifié pour la sécurité de la population ou pour des raisons de sécurité impératives (voir annexe sur le cadre juridique).

7 Le Mouvement a adopté plusieurs résolutions sur la diffusion et la mise en œuvre du droit international humanitaire. Voir en particulier la résolution 7 du Conseil des Délégués de 1993, la résolution 16 de la XXIII^e Conférence internationale, 1977, et la résolution 14 de la XXIV^e Conférence internationale, 1981.



Des groupes de personnes peuvent également être contraints de fuir des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Le déplacement peut être compris comme un mécanisme de survie auquel il est recouru lorsque des besoins essentiels ne peuvent plus être satisfaits.

Des crises soudaines comme les catastrophes naturelles sont un phénomène récurrent et dans une certaine mesure prévisibles. D'autres ne le sont pas. Les composantes du Mouvement ont élaboré différents moyens d'atténuer les conséquences des catastrophes, dont l'un est la réduction des risques. Il est donc de la plus haute importance d'examiner les facteurs spécifiques au contexte qui accélèrent le déplacement et d'identifier les groupes de personnes qui seraient particulièrement à risque en cas de déplacement. La capacité qu'a le Mouvement d'accéder à la fois aux communautés à risque et aux décideurs doit être mobilisée pour éviter le déplacement si possible, et pour répondre aux besoins des plus démunis lorsque le déplacement est inévitable.

4. Nous soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays soulignent qu'il incombe aux autorités nationales d'établir les conditions permettant de prendre des mesures volontaires dans la sécurité. Ils précisent aussi que les autorités doivent fournir les moyens nécessaires pour aider les déplacés internes dans leur recherche de solutions durables librement consenties, dans la sécurité et la dignité. Il reste de la prérogative des déplacés internes de chercher de façon indépendante des moyens durables d'améliorer leur situation. Les autorités sont néanmoins chargées de faciliter le retour, l'intégration locale ou la réinstallation des déplacés internes qui cherchent une solution de longue durée, de les aider à recouvrer leur propriété et leurs biens et de prendre des dispositions pour les indemniser pour leur perte s'ils ne peuvent pas récupérer ces biens. En principe, les solutions durables au déplacement peuvent être notamment les suivantes :

- retour et réintégration : la personne retourne à l'endroit où elle vivait avant la crise ;
- intégration locale : la personne s'intègre dans la communauté locale où elle s'est retrouvée à la suite du déplacement ;
- réinstallation : la personne se réinstalle dans un autre endroit dans le pays et s'intègre dans la communauté du lieu.

Nous devons soutenir la capacité des personnes et des communautés touchées par le déplacement à prendre des décisions en connaissance de cause sur la base des options disponibles. Nous devons aussi encourager les possibilités pour elles de participer pleinement à la planification et à la mise en œuvre des solutions qu'elles choisissent. Les personnes et communautés touchées ne devraient faire l'objet d'aucune contrainte – comme la force physique, le harcèlement, l'intimidation ou le refus d'accès à des services essentiels. Nous ne devons pas soutenir la fermeture des camps ou des installations pour les déplacés internes lorsqu'elle vise soit à provoquer, soit à empêcher le retour, l'intégration locale ou la réinstallation dans un autre lieu sans qu'il existe d'autres possibilités acceptables.

Nous devons promouvoir des solutions durables fondées sur des choix volontaires, dans la sécurité et la dignité pour les personnes touchées.

Avant de prendre part à tout programme de retour ou de réinstallation, nous devons en premier lieu nous assurer que les déplacés internes concernés sont informés des détails du programme, en particulier des conditions de vie et des risques. Les composantes du Mouvement doivent également s'efforcer d'obtenir les informations adéquates sur la situation qui prévaut dans le lieu de retour ou de réinstallation, afin de ne pas soutenir de mesures qui risqueraient de porter préjudice aux personnes concernées pendant et après leur retour.

Les Sociétés nationales devraient demander aux autorités et aux services publics de leur pays quelles dispositions ont été prises et voir dans quelle mesure elles peuvent aider les groupes concernés.

En fonction de la situation locale dans le lieu de retour, d'intégration locale permanente ou de réinstallation, divers programmes peuvent être organisés et divers moyens utilisés, qui ciblent toujours en priorité les groupes les plus vulnérables :

- activités visant à renforcer la capacité de la section locale de la Société nationale à fournir des services adéquats ;
- kits de retour contenant des vivres et des articles d'hygiène ;
- aide au rétablissement des moyens de subsistance (outils, semences) et à la création d'un revenu ;
- fourniture de matériaux pour abris ;
- moyens de reconstruire des réseaux sociaux ;
- stratégies visant à éliminer les restes explosifs de guerre ;
- rétablissement des liens familiaux ;
- activités visant à renforcer le développement des communautés ;



- travail de protection visant à assurer le plein respect de la lettre et de l'esprit du droit applicable et des droits de la personne.

5. Nous cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles.

Les déplacés internes peuvent fournir des informations précieuses sur leur déplacement, sa cause et son ampleur ainsi que sur les problèmes de protection auxquels ils doivent faire face. En tout état de cause, les programmes en faveur des personnes touchées par un déplacement auront davantage de chance de s'inscrire dans la durée si les opinions de ces personnes sont prises en compte.

Dans nos efforts visant à protéger la dignité des personnes et dans un souci de prévention, nous nous efforçons d'obtenir des personnes touchées des informations, analyses et recommandations, sur leurs vies et les circonstances de leur déplacement. Néanmoins, au nom du respect de l'individu, chaque personne doit être considérée comme autonome (c'est-à-dire ayant le droit de faire ses propres choix).

Le respect des personnes qui fournissent des informations aux organisations humanitaires exige, dans la mesure du possible, qu'elles aient la possibilité de prendre en toute connaissance de cause la décision de fournir ou de ne pas fournir des données personnelles ou sensibles. La personne concernée devrait être informée des circonstances dans lesquelles les données fournies peuvent être transmises aux autorités ou à une autre partie.

Nous prenons les mesures voulues pour que les personnes aient accès à des informations précises et aient la possibilité de participer à la prise de décisions en leur nom et d'influencer ces décisions, et pour faire en sorte que des choix convenables leur soient proposés dans des circonstances souvent désastreuses.

Nous nous sentons responsables d'abord envers les personnes à risque et nous nous efforçons, dans la mesure du possible, de mettre en place des systèmes assurant la transparence et le suivi de notre responsabilité. Nous prenons des mesures préventives pour éviter de porter préjudice à ceux pour lesquels nous travaillons. Nous sommes guidés par le désir d'agir, en tout temps, dans le meilleur intérêt de toutes les personnes à risque. De ce fait, nous accordons de l'importance au maintien d'un dialogue direct avec elles.

Les programmes en faveur des personnes touchées par le déplacement doivent être conçus de manière à responsabiliser les bénéficiaires, à favoriser leur autonomie et à renforcer leur résilience. Lors de l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, les composantes du Mouvement doivent garder à l'esprit les conséquences possibles de ces plans sur le long terme et mettre au point avec les groupes touchés des mécanismes qui les aident à recouvrer leur autonomie.

6. Nous nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable.

À la différence des réfugiés, les déplacés internes ne font pas l'objet d'une convention internationale spécifique, ce qui peut parfois porter à croire qu'il existe une lacune dans le cadre juridique régissant la protection et l'assistance qui leur est due. Cependant, même si le droit pertinent ne contient peut-être pas de référence spécifique aux déplacés internes, il est toujours possible de se référer à un cadre juridique pour la protection des personnes qui ont été déplacées, des personnes qui sont restées sur place, et d'autres groupes touchés par les événements concernés. Il importe de rappeler aux autorités et, en cas de conflit, aux parties au conflit les obligations qui leur incombent envers les personnes touchées par le déplacement, et ces dernières devraient connaître les droits qui peuvent les protéger.

Le Mouvement doit instaurer un dialogue avec les autorités et les autres parties concernées. Il doit gagner leur confiance en respectant strictement ses Principes fondamentaux, en particulier ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin de s'assurer un accès libre et en toute sécurité aux populations qu'il souhaite protéger et assister, et de pouvoir rappeler aux autorités les obligations qui leur incombent. Les Sociétés nationales gagnent aussi la confiance des autorités de leur pays lorsqu'elles sont considérées comme des partenaires fiables dans l'exercice de leur rôle d'auxiliaire.

Le Mouvement doit connaître les règles du droit international régissant toutes les phases du déplacement, en particulier le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, dans l'intérêt des personnes touchées par le déplacement. De plus, il convient de tenir compte du droit national et de l'interpréter de telle façon à respecter les dispositions du droit international qui lie l'État. En tout état de cause, les activités du Mouvement doivent en tout temps être conformes aux règles établies par le droit international. Le droit international applicable au déplace-



ment figure dans de nombreux traités, notamment dans les instruments universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme, dans les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que dans le droit international coutumier. Il existe également des textes plus récents spécifiques au problème du déplacement, comme le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes dans la Région des Grands Lacs. Ces développements, de même que d'autres développements normatifs potentiels, peuvent compléter et renforcer le cadre juridique international existant.

Toutes les composantes du Mouvement se doivent de connaître le cadre juridique applicable lorsqu'elles mènent des activités relatives au déplacement, parce que la protection accordée par le droit international (et le droit national, le cas échéant) doit constituer la référence minimale de toute notre action (voir l'annexe 2 sur le cadre juridique).

Le CICR joue un rôle particulier s'agissant de veiller au respect du droit international humanitaire et devrait soutenir les autres composantes du Mouvement à cet égard.

7. Nous, les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement.

Dans toute situation d'urgence qui dépasse leurs ressources, les autorités chercheront des partenaires fiables. Plus elles font confiance à leurs Sociétés nationales, plus elles seront disposées à leur confier des domaines relevant de la responsabilité de l'État. Il arrive que la confiance d'un gouvernement repose davantage sur la fiabilité d'une Société nationale en tant que fournisseur de services que sur son respect des Principes fondamentaux du Mouvement. Le rôle d'auxiliaire confère souvent un avantage opérationnel, mais il est essentiel que la Société nationale respecte les Principes fondamentaux, et préserve son indépendance en matière de prise de décision et d'action, en particulier lorsque le gouvernement est partie au conflit dans le pays où se déroule l'opération.

Dans leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics de leur pays, les Sociétés nationales doivent s'efforcer d'établir avec ceux-ci une relation équilibrée, fondée sur des responsabilités réciproques clairement définies, et

s'employer à maintenir et à renforcer un dialogue constant à tous les niveaux dans le cadre convenu pour l'action humanitaire⁸.

8. Nous nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exécution de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle.

Les populations résidentes et les communautés locales sont très souvent les premières à aider les déplacés internes. Il incombe néanmoins au premier chef aux autorités locales, régionales et nationales de fournir aux personnes et communautés touchées un soutien coordonné et durable.

Le Mouvement devrait éviter de substituer ses activités à celles qui sont du ressort des autorités dans les cas où cela risquerait de décourager les autorités d'assumer pleinement leurs obligations et responsabilités. Dans les pays où les structures de l'État sont faibles, on remarque parfois une certaine tendance à demander aux Sociétés nationales de prendre en charge une vaste gamme de responsabilités qui ne sont pas assumées. Il peut s'avérer utile d'établir une distinction entre les cas où l'État peine à remplir ses fonctions faute de capacités et ceux où la volonté politique fait défaut. Lorsque l'État n'a pas la volonté politique d'assumer ses responsabilités, les Sociétés nationales devraient résister à la pression qui ferait d'elles des substituts des pouvoirs publics, et évaluer le soutien dont elles disposent compte tenu de leurs propres capacités. Les Sociétés nationales devraient faire très attention de ne pas accepter de se substituer aux autorités sans avoir préconisé d'abord d'autres solutions conformes aux Principes fondamentaux et aux Statuts du Mouvement.

Les composantes du Mouvement devraient soutenir les communautés touchées par le déplacement dans leur désir de recourir à leurs mécanismes de survie habituels, et mettre en place des programmes qui visent à leur faire recouvrer leur autonomie.

9. Nous donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et nous nous efforçons de jouer nos rôles complémentaires et d'assumer nos responsabilités pleinement, et de mobiliser nos compétences au maximum.

Depuis longtemps, le Mouvement s'emploie à répondre aux besoins et à réduire la vulnérabilité des personnes déplacées, des réfugiés, des deman-

⁸ Voir la résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale, 2007.



Conseil des Délégués
Nairobi, 23-25 novembre 2009

deurs d'asile et des autres migrants, et il a élaboré plusieurs politiques⁹ dans ce domaine.

Grâce à leurs mandats différents mais complémentaires, les diverses composantes du Mouvement, par leurs efforts combinés, offrent une réponse globale au déplacement. Dans les conflits armés et autres situations de violence, deux composantes distinctes du Mouvement, la Société nationale hôte et le CICR, ont des mandats concomitants¹⁰. Dans toute autre situation, la Société nationale hôte est bien placée pour jouer un rôle crucial, en particulier lors de la phase d'alerte précoce et des premiers stades d'une crise, ainsi que lors de la dernière phase, pendant laquelle la plupart des organismes se désengagent. Au cœur de la crise, les différentes compétences disponibles parmi les composantes du Mouvement se combinent pour offrir une réponse à la hauteur de la situation. Le Mouvement a un savoir-faire dans les mécanismes de planification des interventions d'urgence, qui jouent un rôle capital pour une réponse humanitaire efficace. De plus, il a mis en place un système performant de déploiement rapide de personnel humanitaire.

Afin d'utiliser au mieux les ressources, les Sociétés nationales et, en cas d'opérations de secours internationales, le CICR et la Fédération internationale, doivent s'efforcer d'établir et d'adopter un cadre de coordination pour le Mouvement et de le partager avec tous leurs partenaires. Lorsqu'une évaluation réaliste de ses capacités montre qu'elle est en mesure de le faire, la Société nationale hôte coordonne l'intervention du Mouvement sur son territoire. Sinon, cette Société est le premier partenaire de l'organisme auquel est dévolue cette responsabilité de coordination. Pour renforcer leur identité commune et le respect des Principes fondamentaux, les composantes devraient donner la priorité aux partenaires (opérationnels) faisant partie du Mouvement. Il convient de veiller tout particulièrement à maintenir ou renforcer la capacité de la Société nationale du pays concerné. Sa capacité glo-

⁹ Ces dernières décennies, le Mouvement a établi plusieurs politiques et règles régissant ses opérations d'urgence et ses activités dans les situations de conflit et de catastrophe qui se prolongent. En 2001, le Conseil des Délégués a adopté une résolution importante sur l'action du Mouvement en faveur des réfugiés et des déplacés internes. La résolution demandait la mise en place d'une stratégie pour guider cette action. En 2003, le Conseil des Délégués a adopté un document intitulé « Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes », qui vise à renforcer l'image et la crédibilité du Mouvement. Le Mouvement a également élaboré un corpus important de politiques, de règles et de lignes directrices sur la coordination et la coopération au sein du Mouvement (approuvées par les résolutions adoptées par la Conférence internationale, le Conseil des Délégués et l'Assemblée générale de la Fédération internationale) fondées principalement sur les Conventions de Genève, les Principes fondamentaux et les Statuts du Mouvement.

¹⁰ En vertu des Statuts du Mouvement, les Sociétés nationales dans leurs pays respectifs et le CICR ont des mandats complémentaires et concomitants dans des situations de conflits armés – internationaux ou autres – ou de troubles intérieurs.

bale et son rôle ne devraient pas être sapés par des opérations de vaste ampleur en faveur des groupes de personnes déplacées.

C'est à la Fédération internationale qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que la Société nationale concernée reçoive un soutien adéquat d'autres composantes du Mouvement pour renforcer ses capacités. Le CICR contribue au développement et à la préparation des Sociétés nationales dans des domaines relevant de son mandat et de ses compétences spécialisées. Il soutiendra en particulier les initiatives des Sociétés nationales visant à renforcer leur capacité opérationnelle dans les domaines de la recherche de personnes et du rétablissement des liens familiaux – notamment la gestion des restes humains et l'identification médico-légale –, de la diffusion des Principes fondamentaux du Mouvement, et des activités visant à réduire l'impact de la contamination par les armes. À cette fin, le CICR fera de son mieux pour fournir, le cas échéant, conseils techniques et ressources.

Pour que ceux qui fournissent des ressources et un soutien puissent le faire dans le cadre d'une réponse bien organisée, les différentes composantes du Mouvement doivent coordonner leurs stratégies de mobilisation de ressources et leurs appels, en particulier lors de la phase initiale d'une situation d'urgence.

Conformément à la politique en vigueur, les Sociétés nationales doivent adresser leurs appels internationaux principalement par l'intermédiaire du CICR ou de la Fédération internationale, selon le cas.

10. Nous coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux.

Étant donné l'ampleur du phénomène de déplacement interne, une seule organisation humanitaire ne suffit généralement pas à mener l'action globale qui s'impose.

Dans de nombreux endroits où des opérations humanitaires de grande ampleur sont nécessaires, on a vu augmenter le nombre d'organismes qui y prennent part. Par conséquent, toutes les organisations concernées doivent coordonner systématiquement leurs efforts, dans toute la mesure du possible, et trouver les moyens de tirer au mieux parti de leurs ressources, capacités et compétences pour maximiser l'impact global de leur action.



Conseil des Délégués
Nairobi, 23-25 novembre 2009

Les déplacés internes sont de plus en plus considérés comme un groupe vulnérable particulier nécessitant une protection et un statut spécifiques. La question figure au nombre des priorités importantes de plusieurs institutions des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales travaillant sur le terrain.

La coopération avec des institutions des Nations Unies présente de nombreux avantages, en particulier si nous cherchons des domaines de complémentarité dans lesquels elles peuvent fournir des compétences (par exemple OMS, FNUAP, FAO) et une aide spécifiques (par exemple, PAM, UNICEF, HCR) en faveur des déplacés internes, et dans lesquels, par exemple, les Sociétés nationales peuvent mettre à disposition leur vaste réseau national et leur accès direct aux autorités.

Nos relations avec les institutions des Nations Unies doivent être guidées par les mêmes principes généraux que ceux qui inspirent toutes les composantes du Mouvement dans leurs relations avec n'importe quel autre organisme humanitaire. Cela vaut tout particulièrement dans les conflits armés et autres situations de violence, dans lesquels il est de la plus haute importance pour toutes les composantes du Mouvement de conserver – et d'être perçues par les autres comme conservant – une approche humanitaire strictement neutre et indépendante envers tous les acteurs, même si les Sociétés nationales peuvent agir en même temps en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de leur pays.

Dans les conflits armés et autres situations de violence, il convient d'établir une distinction claire entre les Nations Unies prises dans leur ensemble (maintien de la paix, rétablissement de la paix et organes politiques) et ses institutions spécialisées. En coopérant avec les institutions spécialisées, il faut tout particulièrement veiller à préserver l'identité du Mouvement et à assurer le respect des Principes fondamentaux.

Il est possible de conclure des accords de coopération avec des organisations non gouvernementales locales et internationales, à condition de bien connaître et comprendre leur action, et pour autant qu'elles adhèrent à des valeurs similaires aux nôtres et que la coopération avec elles n'altère pas la perception que les communautés et les autorités ont de l'action du Mouvement.

Lors de la négociation ou de l'examen des accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et des organisations externes, les compo-

santes doivent se fonder sur les principes directeurs existants concernant les relations avec des organismes extérieurs au Mouvement¹¹.

11 Voir « Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes », annexe à la résolution 10 du Conseil des Délégués de 2003, et « Document d'orientation sur les composantes du Mouvement et les organismes militaires », résolution 7 du Conseil des Délégués de 2005.



Annexe 2

Cadre juridique

Toutes les composantes du Mouvement devraient connaître le cadre juridique applicable lorsqu'elles mènent des activités relatives au déplacement, parce que la protection accordée par le droit international (et le droit national, le cas échéant) doit constituer la référence minimale de toute notre action. Le CICR joue un rôle particulier s'agissant de veiller au respect du droit international humanitaire et devrait aider les autres composantes à cet égard.

Dans l'ensemble, le cadre juridique international applicable au déplacement interne comprend les principaux corpus de droit et principes suivants :

- a) **Droit national** : le droit national fournit le cadre juridique dont relève chaque situation spécifique. Comme la majorité des déplacés internes sont des nationaux de l'État dans lequel ils se trouvent, ils ont droit à l'entière protection de la législation nationale et jouissent des droits qu'elle garantit à ses ressortissants, sans distinction défavorable fondée sur leur déplacement. Certaines personnes déplacées, toutefois, ne sont pas des nationaux de l'État dans lequel elles se trouvent. Elles sont néanmoins protégées au titre du droit international des droits de l'homme, et doivent bénéficier de tous ces droits sans discrimination. Le droit national doit être conforme aux normes minimales établies par le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Si tel n'est pas le cas, des activités visant à faire mieux connaître le droit peuvent contribuer à ce que les législations et les politiques nationales soient mises en conformité avec le droit et les principes internationaux.
- b) **Droit international humanitaire** : durant les conflits armés, les déplacés internes sont des civils et ont droit à la même protection contre les effets des hostilités et à la même assistance que le reste de la population civile.

Le respect des règles fondamentales du droit international humanitaire permettrait d'éviter la majorité des déplacements, puisque ceux-ci résultent principalement de violations de ces règles, telles que l'obligation de faire en tout temps la distinction entre civils et combattants, et entre biens de caractère civil et objectifs militaires ; l'interdiction de prendre pour cibles des civils ou des biens de caractère civil ; l'interdiction de porter des attaques sans discrimination ; l'obligation, lors d'attaques, de prendre des précautions pour épargner la population civile ; l'interdiction des actes ou menaces

de violence visant à semer la terreur dans la population civile ; l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre ; l'interdiction de détruire des biens indispensables à la survie de la population civile ; l'interdiction des représailles contre la population civile et contre les biens civils ; et des garanties fondamentales telles que l'interdiction des mauvais traitements et l'interdiction des peines collectives.

En outre, le droit international humanitaire interdit spécifiquement le déplacement sauf s'il est justifié pour assurer la sécurité de la population ou pour des raisons de sécurité impératives. Il stipule également que s'ils sont déplacés, les civils doivent être accueillis dans des conditions d'hébergement, d'hygiène, de santé, de sécurité et de nutrition satisfaisantes, et que les membres d'une même unité familiale ne doivent pas être séparés. Il consacre en outre le droit des personnes déplacées à un retour volontaire et en toute sécurité et au respect de leurs biens. Enfin, il prévoit que les parties à un conflit doivent, sous réserve de leur droit de contrôle, permettre et faciliter le passage rapide et sans entrave des secours humanitaires (destinés aux civils ayant besoin d'aide), qui ont un caractère impartial et sont fournis sans discrimination.

- c) **Droit international des droits de l'homme** : toute personne, sans discrimination, doit pouvoir jouir des droits consacrés par le droit international des droits de l'homme, y compris les personnes qui doivent quitter leur lieu de résidence habituel, tels les déplacés internes. Les droits de l'homme sont universels et inaliénables, et les États doivent respecter et garantir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de tous, en tout temps. Le droit international des droits de l'homme international est énoncé, en particulier, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ainsi que dans les traités universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ceux-ci peuvent être complétés par d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, comme des déclarations, notamment, sur des principes des droits de l'homme – les plus pertinents étant les « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » mentionnés ci-dessous (paragraphe d). Le droit international des droits de l'homme en particulier garantit le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture et autres formes de mauvais traitement, le respect de la vie privée et de la vie familiale, le respect des biens, la liberté d'expression, de croyance, de conscience et de religion, et le droit à un niveau de vie adéquat pour la santé et le bien-être de toute personne et de sa famille, notamment du point de vue de l'alimentation, des vêtements et des soins médicaux. Un droit important est celui de toute personne vivant légalement sur le territoire d'un pays de se déplacer librement et de choisir son lieu de résidence.



Conseil des Délégués
Nairobi, 23-25 novembre 2009

Si ces droits fondamentaux de la personne étaient respectés, il n'y aurait tout simplement pas de déplacement interne. Cela étant, ce corpus de droit protège également les personnes une fois déplacées. Par exemple, leur vie de famille et leurs biens doivent toujours être respectés.

Alors que ces droits de l'homme ne sont pas, bien sûr, exempts de limitations, les autorités ne peuvent pas les restreindre à moins que cela ne soit nécessaire pour des raisons légitimes et pour autant que la limitation ne soit pas excessive par rapport à l'objectif visé.

- d) **Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays** : les Principes directeurs fournissent des orientations aux États et aux organisations internationales. Il s'agit d'un ensemble de recommandations tirées du droit international public, du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, visant à réaffirmer la protection fondamentale à laquelle ont droit les déplacés internes. Les Principes directeurs ne sont pas contraignants en tant que tels, mais ils constituent un instrument utile. Ils regroupent des règles pertinentes qui existent déjà mais qui pourraient être 'oubliées' car elles se trouvent dans différents corpus de droit, et ils énoncent de manière détaillée des règles qui peuvent être peu claires dans des instruments contraignants, comme par exemple les règles régissant le retour des déplacés.

