



Personnes déplacées  
à l'intérieur de leur propre pays :  
position du CICR

**SOMMAIRE**

I.	Introduction.....	2
II.	Déplacés internes : définition et aperçu de la protection prévue par le droit.....	2
III.	Les besoins humanitaires des déplacés internes .....	4
IV.	Approche opérationnelle du CICR et coopération au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge .....	4
V.	Complémentarité avec les autres organisations humanitaires et engagement du CICR en faveur d'une approche axée sur la collaboration.....	6

## I. INTRODUCTION

Problème récurrent ces dernières années, le déplacement de personnes à l'intérieur des frontières de leur propre pays constitue un motif de préoccupation croissante au sein de la communauté internationale, de plus en plus sensibilisée au sort tragique des millions d'individus concernés. Cette inquiétude est amplement justifiée : bien trop souvent, en effet, les déplacés internes vivent dans un dénuement extrême, au point que leur survie même est menacée ; bien trop souvent, ces populations sont exposées à des dangers considérables, tant au cours de leur fuite que pendant la période où elles sont déplacées et, parfois même, après leur retour dans leurs foyers ou leur réinstallation. Le nombre de morts parmi les déplacés internes atteint souvent des proportions extrêmes, en particulier parmi les personnes physiquement plus faibles, telles que les enfants, les personnes âgées ou les femmes enceintes. Les difficultés que rencontrent leurs proches restés sur place, de même que les communautés qui les accueillent, viennent encore aggraver le problème.

Le déplacement interne est souvent la conséquence de violations du droit international humanitaire (DIH) pendant un conflit armé. Le fait que des civils fuient une zone de conflit est une bonne indication que les belligérants sont indifférents à leur protection ou, pire encore, les prennent délibérément pour cible. Aucun effort ne doit être épargné pour prévenir un tel déplacement. Où que se trouvent les déplacés internes, et quelle que soit la raison de leur déplacement, ils demeurent, dans les situations de conflit armé comme dans les autres situations de violence, d'abord et avant tout des civils et, à ce titre, ils sont en droit de bénéficier de l'ensemble des mesures de protection que le DIH prévoit pour cette catégorie d'individus.

Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est de protéger et d'assister les personnes affectées par les conflits armés et autres situations de violence. À cette fin, le CICR intervient directement et immédiatement dans les situations d'urgence ; parallèlement, il encourage l'adoption de mesures préventives telles que la diffusion du DIH et son incorporation dans la législation de chaque État. Les déplacés internes ont donc figuré de tout temps parmi les principaux bénéficiaires des activités du CICR.

Le but du présent document est d'expliquer la position du CICR sur la question des déplacés internes : les enjeux opérationnels de l'action menée en faveur des déplacés internes y sont exposés, de même que les meilleurs moyens de leur apporter protection et assistance et la contribution du CICR au débat politique engagé sur cette question.

## II. Définition des déplacés internes et aperçu de la protection prévue par le droit

Il n'existe aucune définition juridiquement contraignante des « déplacés internes ». Le CICR ne dispose pas non plus de sa propre définition. De la même façon, il n'existe pas de définition spécifiant la fin du déplacement, ni de critères communément acceptés permettant de déterminer à quel moment une personne cesse d'être « déplacée ». Par conséquent, dans la majorité des contextes, il n'existe pas de données numériques fiables sur les déplacés internes en tant que groupe.

La définition la plus usitée au sein de la communauté internationale est celle qui a été établie par le représentant du Secrétaire général des Nations Unies, chargé de la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Elle figure dans le document intitulé « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ci-après, « les Principes directeurs »). Il s'agit d'une définition large, couvrant notamment « ...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»<sup>1</sup>.

Les Principes directeurs constituent un outil très utile et important. Ils renferment en effet des normes en vigueur du DIH, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, normes qui, de fait, couvrent toutes les phases des déplacements internes. Bien que les Principes directeurs ne soient pas juridiquement contraignants, ils constituent un document de référence utile.

À la différence des réfugiés, les déplacés internes ne font pas l'objet d'une convention internationale spécifique. Ils sont néanmoins protégés – sans être expressément mentionnés – par plusieurs corpus juridiques dont, notamment, le droit national et le droit des droits de l'homme ainsi que le DIH lorsqu'ils se trouvent à l'intérieur d'un État affecté par un conflit armé.

Selon le DIH, aucun déplacement de civils ne devrait avoir lieu ; toutefois, si des civils sont déplacés, leur protection est assurée. De fait, le DIH interdit expressément à toute partie à un conflit armé de contraindre des civils à quitter leur lieu de résidence. Exceptionnellement, des évacuations temporaires peuvent être organisées si la sécurité des civils ou d'impératives raisons militaires l'exigent.

Outre cette interdiction expresse, les règles du DIH qui visent à protéger les civils contre les hostilités et leurs effets jouent également un rôle important dans la prévention du déplacement : en effet, ce sont souvent des violations de ces règles qui contraignent les civils à fuir leurs foyers. Certaines règles du DIH sont particulièrement pertinentes, à savoir :

- l'interdiction de lancer des attaques contre les civils et les biens de caractère civil, et l'interdiction des attaques indiscriminées ;
- l'interdiction d'utiliser contre des civils la famine comme méthode de guerre, et l'interdiction de détruire les biens indispensables à leur survie ;
- l'interdiction d'exercer des représailles à l'encontre des civils et des biens de caractère civil ;
- l'interdiction des peines collectives qui, dans la pratique, consistent souvent à détruire les habitations, provoquant ainsi le déplacement de civils ;
- l'obligation pour tous les États, y compris les États parties à un conflit, de permettre le libre passage des articles de secours et de l'assistance nécessaires à la survie des civils.

Pendant la période de déplacement, les déplacés internes ont droit à la même protection contre les effets des hostilités, ainsi qu'à la même assistance, que le reste de la population civile.

Le retour n'est traité expressément par le DIH que dans le contexte des évacuations. En de telles circonstances, le transfert des personnes déplacées vers leurs foyers doit intervenir dès que les

---

<sup>1</sup> À propos de la participation du CICR à la rédaction des Principes directeurs, 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 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 831, septembre 1998, pp. 503-516.

hostilités ont cessé dans la zone concernée. Le droit au retour peut a fortiori être invoqué dans le cas d'un déplacement illicite.

### III. Les besoins humanitaires des déplacés internes

La vulnérabilité des civils s'accroît souvent lorsqu'ils sont déplacés, quelle que soit la cause de leur déplacement, y compris les catastrophes naturelles. Les déplacés internes sont privés, souvent de manière brutale, de leur cadre de vie habituel en termes de sécurité, de soutien communautaire, de capacité à assurer leur propre subsistance et même d'accès à la nourriture, à l'eau et au logement. Ainsi, leur capacité à subvenir à leurs besoins essentiels se trouve directement menacée, et la situation est pire encore quand les familles sont dispersées ou quand des proches sont tués ou portés disparus.

Comme toutes les populations vulnérables, les déplacés internes ont droit à l'assistance et à la protection requises. Il est d'importance capitale de tenir compte de l'ensemble de leurs besoins à chaque phase du déplacement, en particulier dans le domaine de la protection.

Parmi les problèmes importants ayant trait à la protection des déplacés figurent notamment :

- le risque de tensions entre les déplacés et les communautés qui les accueillent ;
- le risque accru d'être victimes de violences sexuelles ;
- le risque accru que les familles soient dispersées et qu'en particulier, les enfants soient séparés de leurs parents ou d'autres membres de leur famille ;
- le risque de voir les parties à un conflit utiliser le déplacement comme moyen ou même comme méthode de guerre.

Il est indéniable que la responsabilité de protéger les déplacés internes et de résoudre leurs problèmes incombe avant tout à l'État ou à tout autre autorité contrôlant le territoire sur lequel se trouvent les déplacés internes. Le retour des populations déplacées, qu'elles aient ou non franchi les frontières de leur pays, constitue très souvent un défi formidable pour les autorités et les communautés résidentes. Trop souvent, cependant, les autorités ne peuvent pas (ou ne veulent pas) apporter protection et assistance aux déplacés internes. En ce cas, les organisations humanitaires doivent se substituer aux autorités et intervenir pour assurer la survie de ces populations.

La difficulté d'accès des organisations humanitaires aux personnes ayant besoin d'assistance – découlant souvent d'une volonté délibérée des parties au conflit – constitue un grave obstacle à la mise en œuvre du droit et à l'action humanitaire en général.

Il existe un autre problème grave : la sécurité inadéquate des agents humanitaires. L'absence de volonté politique de respecter pleinement les dispositions du droit humanitaire et les autres règles applicables reste le principal obstacle empêchant les civils (y compris les déplacés internes) de recevoir protection et assistance en période de conflit armé ou de violence interne.

### IV. Approche opérationnelle du CICR et coopération au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'objectif général du CICR consiste à alléger les souffrances des populations victimes de conflits armés et autres situations de violence. Dans ce cadre, et en agissant avec efficacité et efficience,

L'organisation s'efforce d'apporter assistance et protection aux victimes, qu'elles soient ou non des personnes déplacées, tout en tenant compte de l'action des autres organisations humanitaires.

En se fondant sur la longue expérience acquise dans différentes régions du monde, le CICR a défini – vis-à-vis de la population civile dans son ensemble – une approche opérationnelle conçue pour répondre aux besoins humanitaires les plus urgents tant des personnes déplacées que des populations locales et des communautés d'accueil.

Le CICR a exprimé à maintes reprises son inquiétude devant le fait que tant la communauté humanitaire que les donateurs tendent toujours plus à considérer séparément les besoins des déplacés internes et ceux de la population résidente. Assurément, la segmentation de la réponse humanitaire et l'établissement de différentes catégories de bénéficiaires – celle de « déplacés internes », par exemple – risquent de déboucher sur une situation paradoxale où certains groupes de personnes affectées (possiblement celles dont les besoins sont les plus grands) seraient négligés.

Le CICR a mis au point une approche multidisciplinaire afin de pouvoir répondre aux besoins essentiels de tous les civils, y compris les déplacés internes. Il dispose aujourd'hui d'une large gamme de moyens et de compétences : il les utilise en fonction de ses objectifs et de ses stratégies opérationnelles dans chaque contexte donné, en combinant les différentes modalités d'action<sup>2</sup> jugées les plus appropriées. Cela explique pourquoi le mode opératoire du CICR peut varier d'un contexte à l'autre.

Outre la promotion du respect du DIH, le CICR aide les déplacés internes en adaptant sa réponse aux différentes phases du déplacement :

- le déplacement en tant que tel ;
- l'arrivée et l'installation provisoire (par exemple dans des camps ou au sein d'une communauté hôte ;
- l'installation à plus long terme dans des camps, en milieu urbain ou ailleurs ;
- la réinstallation finale (ailleurs que dans le lieu d'origine des déplacés) ;
- le retour dans le lieu d'origine.

Pour pouvoir agir de cette manière, le CICR doit faire preuve d'une double capacité : il doit en effet pouvoir à la fois se déployer rapidement et travailler dans les situations d'urgence et honorer des engagements à plus long terme. À cet effet, le CICR adopte des stratégies dotées d'une certaine souplesse et fonde avant tout ses activités sur des évaluations conduites sur le terrain.

En ce qui concerne la protection<sup>3</sup>, la principale modalité d'action du CICR consiste à engager un dialogue confidentiel avec les autorités et les groupes armés afin de les convaincre de respecter l'obligation qui leur est faite de ne pas déplacer les civils, et de ne pas commettre d'autres

---

<sup>2</sup> Les modalités d'action du CICR consistent à : convaincre les autorités d'assumer leurs responsabilités, apporter un soutien aux autorités, se substituer aux autorités quand elles ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer pleinement leurs responsabilités, mobiliser des tierces parties et, à titre exceptionnel et en accord avec la politique du CICR en la matière, recourir à la dénonciation.

<sup>3</sup> Au sens large, le concept de protection englobe toutes les activités visant à faire en sorte que les États et autres parties à un conflit armé respectent pleinement les droits des individus et se conforment entièrement à leurs obligations découlant des normes juridiques pertinentes, conformément à l'esprit et à la lettre du droit applicable. Pour le CICR, la protection au sens strict, englobe toutes les activités visant à prévenir ou à faire cesser les violations des droits des individus, commises par les États et d'autres parties au conflit, ainsi qu'à prévenir ou à faire cesser le non-respect, par ces parties, des obligations que leur imposent le DIH et d'autres règles fondamentales protégeant les individus dans les situations de violence, conformément à l'esprit et à la lettre du droit applicable.

violations des normes juridiques applicables qui seraient de nature à provoquer le déplacement de civils. Si le déplacement se produit, les autorités doivent veiller à ce que les déplacés internes soient protégés, que leurs droits soient respectés et que leurs besoins essentiels soient satisfaits. Elles doivent en outre encourager le retour volontaire chaque fois qu'il peut se faire dans de bonnes conditions de sécurité et que les conditions de vie sont acceptables. Le CICR intervient également en tant qu'intermédiaire neutre entre les belligérants afin de faciliter la conclusion des accords ayant pour but de résoudre des problèmes humanitaires, y compris la situation des déplacés internes.

En outre, le CICR déploie une vaste gamme d'activités d'assistance dont le but est de préserver ou de rétablir des conditions de vie acceptables et de permettre aux membres de la population (déplacés internes, retournés ou résidents) de maintenir un niveau de vie adéquat ainsi qu'un environnement socioculturel aussi proche que possible de celui auquel ils sont accoutumés, et ce jusqu'au moment où leurs besoins essentiels peuvent être satisfaits par les autorités ou par eux-mêmes. Le CICR apporte également son soutien aux autorités locales compétentes ainsi qu'aux structures en place.

Souvent réalisées en étroite collaboration avec la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge du pays concerné et, dans de nombreux cas, avec d'autres Sociétés nationales, ces activités tendent principalement à fournir directement des services et une aide matérielle. Elles incluent :

- la distribution de biens essentiels, tels que vivres, eau, semences et outils agricoles ;
- des initiatives micro-économiques ;
- des programmes dans les domaines de l'hygiène et des soins de santé ;
- des actions visant à maintenir l'unité de la famille ou à rétablir les liens familiaux s'ils ont été rompus ;
- des programmes de lutte anti-mines, incluant la prévention, les premiers secours ainsi que des services de chirurgie et d'appareillage orthopédique, partout où les populations sont exposées aux dangers des mines terrestres et autres restes de guerre non explosés.

De plus, le CICR dirige et coordonne les efforts des autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les situations de conflit armé et de violence interne ; il dirige par ailleurs l'action du Mouvement dans le domaine du rétablissement des liens familiaux, activité qui revêt une importance cruciale partout où des populations ont été déplacées.

Dans ses interventions humanitaires, le CICR s'efforce toujours de maintenir un équilibre entre, d'une part, l'action entreprise pour répondre aux besoins spécifiques des déplacés internes et, d'autre part, les efforts plus généraux en faveur de segments plus larges de la population. Il peut être nécessaire d'apporter un soutien à une population tout entière, notamment en raison du fait que, bien souvent, les résidents partagent avec les déplacés internes toutes les ressources disponibles et se trouvent donc tout aussi démunis qu'eux.

Promouvoir l'autosuffisance des communautés affectées constitue l'un des principaux objectifs des programmes d'assistance du CICR. L'une des façons d'atteindre cet objectif consiste à aider la population résidente à satisfaire ses propres besoins (de manière à éviter le déplacement) et, si nécessaire, à améliorer sa capacité à accueillir les déplacés internes. En fait, la population résidente a souvent besoin d'un soutien supplémentaire quand elle est l'hôte de déplacés internes, qu'ils soient regroupés dans des camps ou accueillis individuellement.

En parallèle, le CICR s'efforce de préserver les mécanismes d'adaptation existants et auxquels ont recours les résidents ou les déplacés internes ; il veille à ne pas aggraver la situation en accentuant les disparités existant entre divers segments de la population, car cela risquerait de

créer des tensions, ou de les exacerber si elles existent déjà. En outre, si les circonstances le permettent, le CICR facilite le retour des déplacés.

Le déplacement de longue durée exige d'autres approches et pose des problèmes difficiles aux organisations humanitaires, en termes de type et de durée de la réponse à apporter. Les stratégies de sortie incluent souvent des activités de plaidoyer et la mobilisation d'autres parties. Il est clair qu'il serait inapproprié de fournir une assistance « d'urgence » quand il s'agit d'un problème de développement socio-économique.

Pour toutes ces raisons, l'action du CICR peut varier d'un contexte à l'autre.

## V. Complémentarité avec les autres organisations humanitaires et engagement du CICR en faveur d'une approche axée sur la collaboration

Le problème du déplacement interne revêt une telle dimension et une telle intensité qu'il est généralement reconnu qu'une réponse efficace et globale aux besoins des déplacés internes et des retournés excède la capacité d'une seule organisation. Depuis plusieurs décennies, le CICR s'efforce donc de renforcer sa coordination avec les autres organisations humanitaires actives dans ce domaine.

En tant qu'invité permanent aux réunions du Comité permanent interorganisations, le CICR soutient activement la démarche axée sur la collaboration préconisée par cet organisme ; une grande variété d'acteurs, appartenant ou non au système des Nations Unies, sont encouragés à travailler ensemble de manière transparente, en tenant compte du mandat et de l'expertise de chacun.

Le CICR est véritablement déterminé à parvenir à une coordination effective avec les autres acteurs, tout en préservant son indépendance, sa neutralité et son impartialité. Il a par ailleurs affirmé à plusieurs reprises sa volonté de développer une complémentarité opérationnelle efficace avec les autres organisations humanitaires, en se fondant sur les ressources et capacités réelles des uns et des autres, plutôt que sur de simples intentions, le but étant de fournir la meilleure assistance possible aux personnes qui en ont besoin.

Parmi d'autres mesures, le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies a lancé, à la mi-2005, le concept de répartition par secteurs (clusters) dans le but d'améliorer la prédictibilité, la rapidité et l'efficacité de la réponse humanitaire pour « toutes les populations et communautés affectées par une crise »<sup>4</sup>. Cette répartition des tâches – la responsabilité des secteurs clés étant assignée à différentes agences – vise également à renforcer l'approche axée sur la collaboration dans le cadre des déplacements internes de populations. Parmi les neuf secteurs qui ont été définis dans le but spécifique de donner un nouvel élan à la réponse humanitaire aux crises, trois secteurs confiés au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) – à savoir, la protection, la coordination et la gestion des camps ainsi que les refuges d'urgence – ne concernent que les personnes contraintes au déplacement interne par un conflit.

Le CICR suit attentivement le développement de cette nouvelle approche sectorielle, en particulier dans les situations de conflit armé où les civils, y compris les déplacés internes, sont protégés par le DIH et sont les bénéficiaires traditionnels des activités du CICR. Cependant, le CICR n'a pas

---

<sup>4</sup> Le terme « crise » couvre à la fois les situations d'urgence complexe et les catastrophes naturelles. L'approche sectorielle devrait améliorer tant la coopération que la réponse humanitaires lors de nouvelles crises d'envergure (intervention en faveur de plus d'un demi million de bénéficiaires) et des situations d'urgence majeures d'aujourd'hui. Voir : Final Outcome Statement, IASC Principals meeting, 12 septembre 2005.

l'intention de se charger d'un secteur particulier ni de devenir membre de ce dispositif car cela entraînerait pour lui la nécessité de rendre des comptes aux Nations Unies.

Sur le terrain, le CICR continue de coordonner ses activités avec une large gamme d'acteurs appartenant ou non au système des Nations Unies. Ses délégations restent en contact avec le coordonnateur humanitaire et elles se coordonnent déjà avec les chefs de secteurs (cluster leaders), le but étant de maintenir une complémentarité opérationnelle efficiente et d'apporter une meilleure réponse humanitaire aux besoins des populations affectées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. Ses délégations s'attachent en outre à préserver le dispositif opérationnel du CICR, dont la valeur est reconnue, et à concrétiser l'approche « contextuelle » adoptée par l'organisation, dont l'action reste guidée par l'intérêt supérieur des populations concernées. La coordination est destinée à accroître la capacité de réaction de la communauté humanitaire et à améliorer les services qu'elle fournit.

Le CICR explore actuellement de nouvelles voies qui lui permettraient d'étendre sa coopération avec d'autres acteurs humanitaires, de manière à apporter la réponse la plus complète possible aux besoins des déplacés internes et des personnes ayant regagné leurs lieux d'origine. Par exemple, le CICR pourrait envisager de conclure des accords avec certaines agences humanitaires, au niveau local ou du siège ; il pourrait aussi, dans certaines situations, mettre en œuvre des formes de coopération renforcée afin d'orienter d'autres agences vers des besoins que lui-même ne peut pas couvrir. Le CICR pourrait également participer à des programmes de formation ou inciter d'autres agences à attirer l'attention sur le DIH et en encourager la mise en œuvre. Au niveau local, le CICR pourrait participer à des évaluations conjointes portant sur les problèmes spécifiques que rencontrent les déplacés internes et les retournés. Il pourrait aider au recensement des faiblesses spécifiques ou générales à l'intérieur du système humanitaire (quand, par exemple, les besoins d'un groupe spécifique de déplacés internes ou de retournés ne sont pas couverts). Le CICR pourrait aussi apporter ses commentaires sur les observations relatives aux déplacés internes qui auraient été formulées dans des contextes spécifiques par d'autres acteurs humanitaires.