

## Enseignements tirés de l'élaboration des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Roberta Cohen

**Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont permis de combler d'importantes carences dans le système de protection internationale des personnes déplacées. Il reste à explorer si leur élaboration peut apporter des enseignements aux personnes cherchant à définir de nouvelles normes dans le domaine de la migration.**

La manière de procéder pour élaborer les «Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» constitue aujourd'hui un processus mieux accepté. Les Principes ont acquis une forte reconnaissance et autorité à l'échelle internationale alors même que leurs dispositions avaient été préparées, révisées et finalisées par des experts, et non pas des gouvernements, hors du cadre intergouvernemental traditionnel.<sup>1</sup> Ce processus innovant a également ouvert la voie à l'élaboration d'autres normes de l'ONU, des principes de Pincer et des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.<sup>2</sup>

Pourtant les Principes ont atteint leurs objectifs pour des raisons bien particulières. Premièrement, ils se basaient sur la législation existante, avec laquelle ils étaient en conformité. Il n'était pas demandé aux gouvernements d'assumer de nouvelles obligations mais plutôt de mieux comprendre comment respecter leurs obligations existantes dans de nouvelles situations. Deuxièmement, les Principes avaient été élaborés sous la direction d'un expert de l'ONU, le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays (RSG), Francis M. Deng. Bien que les Principes aient été rédigés par une équipe de spécialistes du droit international, c'est F. Deng qui dirigeait le processus et rendait régulièrement compte à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale qui avaient exigé l'élaboration d'un cadre de protection adapté aux PDI.

Troisièmement, les Principes répondaient à un besoin crucial que les gouvernements et les organisations internationales désiraient combler. L'explosion des guerres civiles découlant de la Guerre Froide ou suivant celle-ci avait entraîné le déplacement de millions de personnes au sein de leur propre pays en conséquence des conflits, des violences intercommunautaires et des violations des droits humains, auxquels la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne s'appliquait

pas. Dans les années 1990, l'ONU a commencé à étudier les carences juridiques et institutionnelles dont souffraient les personnes qui ne traversaient aucune frontière reconnue internationalement.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'élaboration des Principes directeurs qui pourraient se révéler utiles aux personnes cherchant à définir des normes dans des domaines nouveaux ou émergents:

- Avant d'amorcer l'élaboration de nouvelles normes, il était impératif de «localiser le problème sur une carte» afin d'ouvrir la voie à une reconnaissance internationale des enjeux et de la nécessité des mesures pour y répondre.
- La nomination d'un expert de l'ONU pour diriger le processus s'est avérée efficace pour convaincre les pays d'accepter l'élaboration de nouveaux principes.
- L'alliance d'un expert et d'une institution indépendante (dans le cas des Principes, le Projet sur le déplacement interne de la Brookings Institution) était un aspect essentiel de l'organisation et de la gestion du processus.
- Le soutien apporté par certains gouvernements importants était crucial pour bâtir un consensus autour des Principes, en particulier parmi les gouvernements ayant émis des réserves.
- La participation d'experts de l'UNHCR, du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU et du CICR à la rédaction des Principes a permis de soutenir les spécialistes du droit international chargés du processus.
- Un vaste processus de consultation sur les questions épineuses soulevées (auquel ont participé des experts issus d'organes régionaux, d'organisations humanitaires et de développement internationales, d'ONG spécialisées dans

mars 2014

l'humanitaire et les droits de l'homme et de groupes de défense des droits des femmes et des enfants) a incité de nombreux gouvernements à réagir positivement. Les gouvernements se montraient particulièrement disposés à soutenir les Principes si les organismes opérationnels les trouvaient utiles sur le terrain.

La rédaction même des Principes est porteuse d'enseignements:

- Baser les Principes sur les trois branches du droit (droits humains, droit humanitaire et droit des réfugiés par analogie) a permis de couvrir la plupart des situations de déplacement interne.
- Le choix d'une approche axée sur les besoins, c'est-à-dire identifier les besoins des PDI avant d'étudier dans quelle mesure la loi y répondait efficacement, a permis de mettre à jour les zones d'ombre et les carences de la loi pour concentrer les efforts sur celles-ci. La décision de s'appuyer non seulement sur le droit des traités mais aussi sur le droit coutumier et les instruments de droit souple a permis de renforcer cette approche.
- Pour gagner l'adhésion des pays, il a été crucial de se cantonner aux lois existantes pour combler les carences et les zones d'ombre plutôt que de créer de nouvelles lois. Malgré une tentation fréquente de vouloir améliorer les lois existantes, l'un des atouts des Principes provient du fait qu'ils se basent sur des lois déjà contraignantes, même s'ils ne sont pas contraignant eux-mêmes.
- Le choix de réaffirmer la loi a permis à l'équipe de juristes d'adapter les dispositions de la loi aux besoins particuliers des PDI. Lorsque des carences visibles apparaissaient, l'équipe s'appuyait sur les aspects de la loi qu'elle considérait comme implicites. Le fait que chaque Principe puisse être rattaché à une loi déjà négociée et acceptée par les gouvernements a donné à un grand nombre d'entre eux la confiance de baser les politiques et les lois de leur pays sur les Principes.
- Définir les PDI de manière suffisamment flexible pour endurer l'épreuve du temps a permis de faciliter l'acceptation de telle définition. Celle-ci cherchait à trouver le bon équilibre entre un cadre trop étroit qui risquait d'exclure certaines personnes et un cadre trop large qui pourrait se révéler ingérable sur le plan opérationnel.
- Pour garantir que l'octroi d'une protection à un groupe particulier ne confère pas à ce groupe

un statut privilégié, il a fallu souligner qu'aucun statut juridique n'était alors applicable aux PDI et que l'objectif était de garantir que les préoccupations propres aux PDI soient prises en compte au même titre que celles des autres groupes. Les PDI constituaient un groupe vulnérable à l'instar des réfugiés, des femmes, des enfants ou encore des personnes âgées.

- L'adoption d'une approche conceptuelle respectueuse de la souveraineté, notamment de la souveraineté en tant que responsabilité, a favorisé l'adhésion aux Principes, qui affirment clairement que leurs gouvernements restent les premiers responsables des personnes déplacées. Toutefois, ils soulignent aussi que, si les gouvernements n'ont pas les capacités ou la volonté d'assumer leurs obligations, les organisations internationales peuvent éventuellement intervenir. Les organisations humanitaires internationales «ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» tandis que les gouvernements ne peuvent pas refuser ces services «arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire».
- Un plan de dissémination ciblant les pays et la société civile à travers le monde s'est avéré crucial pour promouvoir l'adhésion aux Principes.

#### Avantages et limitations d'un processus non gouvernemental

On affirme souvent qu'un instrument juridiquement contraignant aurait plus d'autorité, bénéficierait d'une plus grande reconnaissance internationale et serait plus à même d'être appliqué qu'un instrument non contraignant. Mais la négociation d'un traité international rassemblant peu de soutien, voire aucun, aurait pu prendre des années. De plus, elle n'aurait pas été sans risque dans la mesure où elle aurait pu aboutir à l'éroussement des dispositions relatives aux droits humains et au droit humanitaire sur lesquelles se basent actuellement les Principes.

En outre, les gouvernements ne ratifient pas toujours les traités qu'ils adoptent ou ne respectent pas toujours les traités qu'ils ratifient. Inciter les gouvernements à assumer leurs responsabilités reste un défi, que l'instrument concerné soit contraignant ou non. Les deux RSG ont trouvé plus facile de négocier des directives avec des fonctionnaires nationaux car certains pays les trouvaient moins menaçantes puisqu'ils ne pourraient jamais être formellement accusés de ne pas les respecter.

mars 2014

Dans le cas des Principes, l'acceptation et l'utilisation continue apparaissent donc comme la meilleure voie à suivre. Un nombre sans cesse croissant de pays a adopté des lois et des politiques nationales basées sur les Principes, des organes régionaux tels que l'Union africaine ont adopté la Convention de Kampala, juridiquement contraignante, tandis que les tribunaux et les organes de suivi des traités citent de plus en plus fréquemment les Principes. Au fil du temps, la tendance à considérer les Principes comme un élément du droit coutumier pourrait en être renforcée; ou, si l'adhésion internationale gagne en ampleur, un traité juridiquement contraignant pourrait s'en suivre.

L'expérience des Principes directeurs pourrait-elle se révéler utile pour l'élaboration de normes relatives aux «migrations pour cause de crise» ou aux personnes déplacées par des facteurs environnementaux? Sans aucun doute oui, mais pour ce faire, il faudrait avant tout formuler une définition ou une description précise des personnes considérées comme ayant besoin de protection et, ensuite, analyser s'il est possible d'identifier les droits de ces personnes à partir du droit international existant. Il faudrait également organiser de vastes consultations à l'échelle nationale et régionale afin de tenir compte des perspectives d'un grand éventail d'acteurs étatiques et non étatiques tout en mobilisant les soutiens en faveur de la question.

Nous savons bien qu'au vu de la fréquence et de la sévérité des catastrophes naturelles qui sévissent aujourd'hui, alimentées en grande partie par le changement climatique, il est essentiel de renforcer les garanties juridiques non seulement en faveur des PDI (surtout lorsqu'elles sont déplacées par des catastrophes à déclenchement lent) mais aussi en faveur des personnes forcées de traverser des frontières qui ne sont pas considérées comme des réfugiés.

Roberta Cohen [rcohen@brookings.edu](mailto:rcohen@brookings.edu) est chargée de recherche non résidente chez la Brookings Institution. [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)

Cet article est basé sur un document d'analyse plus long écrit pour et publié par le Crisis Migration Project de l'Institute for the Study of International Migration (Institut pour l'étude de la migration internationale) <http://isim.georgetown.edu/work/crisis/products/workingpapers/>

1. En 2005, 193 chefs d'État ont approuvé les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en tant que «cadre international d'importance pour la protection des PDI» [www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf](http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf), para.132 .
2. <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf> et [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)