



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/84
31 décembre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Point 14 c) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS

EXODES MASSIFS ET PERSONNES DÉPLACÉES

**Rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes
déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kälin, présenté conformément
à la résolution 2004/55 de la Commission des droits de l'homme**

Résumé

À sa soixantième session, la Commission des droits de l'homme a prié le Secrétaire général d'établir un nouveau mécanisme qui s'occuperait des questions liées aux personnes déplacées dans leur propre pays afin de tirer utilement parti des travaux de son Représentant chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, dont le mandat venait à expiration en juillet 2004, et d'appeler davantage l'attention sur les droits fondamentaux des personnes déplacées. En septembre 2004, le Secrétaire général a nommé M. Walter Kälin son Représentant spécial pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Dans ce premier rapport à la Commission, le Représentant décrit les activités exécutées depuis la dernière session, soit celles qu'il a pu entreprendre lui-même durant la courte période qui s'est écoulée depuis sa nomination et celles que M. Deng avait menées à bien avant l'achèvement de son mandat. Cependant, la plus grande partie du présent rapport est consacrée à une réflexion sur la signification et les enjeux de la «protection» des personnes déplacées dans le cadre du mandat du Représentant.

Le Représentant constate que d'importants progrès ont été accomplis au niveau international dans la conceptualisation de la protection des personnes déplacées, grâce notamment à l'acceptation de plus en plus large des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et à l'adoption par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies, en septembre 2004, d'une nouvelle politique relative aux personnes déplacées. Néanmoins, on appréhende encore mal les besoins particuliers de protection des personnes déplacées et le rôle des organismes des Nations Unies et des mécanismes relatifs aux droits de l'homme s'agissant d'y répondre, comme il ressort d'une étude récemment publiée sur l'action de la communauté internationale pour protéger les personnes déplacées. Par ailleurs, on s'est peu interrogé jusqu'ici sur la question de savoir si – et dans l'affirmative comment – les gouvernements pouvaient utiliser le cadre conceptuel de la protection élaboré par la communauté internationale lorsqu'ils mettent au point leurs propres dispositifs d'intervention. C'est pourtant aux États qu'il incombe au premier chef de protéger les personnes déplacées.

Le Représentant passe en revue les besoins particuliers de protection des personnes déplacées que les autorités nationales et la communauté internationale devraient s'efforcer d'anticiper et de satisfaire. Il analyse ensuite la définition de la protection adoptée par le Comité permanent interorganisations dans le cadre de sa politique relative aux personnes déplacées et les trois catégories d'activité qui en relèvent: l'action réactive, l'action constructive et l'action corrective. Le Représentant propose d'y ajouter les catégories suivantes, qui tiennent compte du rôle et de la responsabilité revenant en premier lieu aux États: 1) action visant à prévenir les violations des droits fondamentaux des personnes déplacées consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire; 2) action visant à mettre un terme aux violations existantes ou persistantes des droits des personnes déplacées consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire; 3) action visant à prévenir la répétition des violations du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire; et 4) action visant à fournir des recours (réadaptation, restitution, indemnisation et satisfaction, notamment) aux personnes victimes de violations de leurs droits.

Le Représentant présente pour terminer les activités qu'il compte mener, s'agissant de la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées, au titre des quatre catégories d'activité qu'il propose.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 5	4
I. COMPTE RENDU DES ACTIVITÉS	6 – 33	5
A. Sensibilisation, dialogue et soutien à l'échelon national	6 – 16	5
B. Renforcement de l'action internationale et prise en compte des questions relatives aux droits fondamentaux des personnes déplacées	17 – 33	7
II. ENJEUX DE LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES ...	34 – 80	11
A. Les personnes déplacées en tant que catégorie de population avant des besoins particuliers	38 – 41	12
B. Besoins de protection des personnes déplacées	42 – 72	13
C. Cadres pour les activités de protection	73 – 80	19
III. ACTIVITÉS DU REPRÉSENTANT EN MATIÈRE DE PROTECTION	81 – 89	21
IV. CONCLUSION	90 – 92	23

Introduction

1. Conformément à la résolution 1992/73 que la Commission des droits de l'homme a adoptée en 1992, dans laquelle elle priait le Secrétaire général de désigner un représentant pour la question des déplacements internes, le Secrétaire général a nommé M. Francis Deng son Représentant chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Au cours des douze années pendant lesquelles il a exercé son mandat, M. Deng a accompli d'importants progrès sur divers fronts: sensibilisation au problème des déplacements internes; élaboration et promotion d'un cadre normatif pour y remédier; appui à la mise en œuvre de mesures qui ont permis de renforcer l'action institutionnelle; mise en place de partenariats avec les organisations régionales et les groupes locaux de la société civile pour faire face au problème des déplacements internes; et instauration d'un dialogue avec les gouvernements et les autres acteurs.

2. En 2004, la Commission a adopté la résolution 2004/55, dans laquelle elle priait le Secrétaire général de créer un nouveau mécanisme pour la question des déplacements internes afin de tirer utilement parti des travaux de M. Deng et d'appeler davantage l'attention sur la protection des droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Secrétaire général a ainsi nommé en septembre 2004 M. Walter Kälin son Représentant pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

3. Conformément à la résolution 2004/55, le nouveau mécanisme du Secrétaire général était appelé à mener les tâches suivantes: 1) intervenir de façon coordonnée pour faire œuvre de sensibilisation en faveur de la protection et du respect des droits fondamentaux des personnes déplacées; 2) poursuivre et renforcer le dialogue avec les gouvernements, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et les autres acteurs; 3) renforcer l'action internationale face au problème des déplacements internes; et 4) intégrer les droits fondamentaux des personnes déplacées dans les activités de toutes les entités compétentes des Nations Unies.

4. Comme il a été dit plus haut, la Commission demandait aussi dans sa résolution que le mécanisme mette à profit les travaux de M. Deng, dont elle saluait expressément les activités – sensibilisation, élaboration d'un cadre normatif pour la protection des personnes déplacées fondé sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe), diffusion de ces principes et promotion de leur utilisation aux niveaux national, régional et international, instauration d'un dialogue avec les gouvernements et les autres parties concernées, réalisation de missions dans des pays, organisation de séminaires nationaux et régionaux, soutien au renforcement des capacités des organisations non gouvernementales et des autres organismes compétents, et exécution de travaux de recherche orientés vers l'action.

5. La Commission ayant souhaité la continuité des travaux de M. Deng, le présent rapport commence par une description des activités effectuées depuis la soixantième session de la Commission, à savoir celles du Représentant lui-même, celles que M. Deng a menées avant l'achèvement de son mandat, en juillet 2004, et les projets en cours que le Représentant continuera d'exécuter. Le rapport se poursuit par une réflexion sur les enjeux et la signification de la protection des personnes déplacées pour les gouvernements et la communauté internationale, et en particulier sur les besoins de protection des personnes déplacées et les types d'activités nécessaires pour tenter d'y répondre. Il se termine par un exposé des activités en matière de protection que le Représentant entreprendra conformément à son mandat, tel qu'il a été récemment défini.

I. COMPTE RENDU DES ACTIVITÉS

A. Sensibilisation, dialogue et soutien à l'échelon national

1. Sensibilisation à la situation au Darfour

6. Avec plus de 1,6 million de personnes déplacées à l'intérieur du territoire soudanais et plus de 200 000 de l'autre côté de la frontière avec le Tchad, la région soudanaise du Darfour a été le théâtre de l'une des plus grandes crises de l'année écoulée en ce qui concerne les déplacements de population. Selon les informations disponibles, les conditions de sécurité au Darfour ont encore empiré au cours des derniers mois car forces gouvernementales et forces rebelles violent les accords de cessez-le-feu et les milices janjawid poursuivent leurs exactions – agressions sexuelles à grande échelle, notamment – contre les civils, et ce, malgré l'incorporation progressive de certains de leurs membres dans les forces régulières de la police et de l'armée. Dans plusieurs zones, l'insécurité entrave l'acheminement de l'aide humanitaire, ce qui restreint encore les moyens de survie d'une population déjà aux abois. On signale en outre que, dans certains cas, les autorités ont voulu déloger les personnes déplacées des endroits où elles avaient trouvé refuge pour les envoyer de force dans des zones qui ne sont pas sûres et où il est impossible de vivre durablement.

7. En juillet 2004, M. Deng, pour sa dernière mission dans un pays en qualité de Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, s'est rendu au Soudan afin d'examiner la situation des personnes déplacées dans la région du Darfour (voir le document E/CN.4/2005/8).

8. M. Deng a constaté que le Gouvernement soudanais n'avait pas désarmé les milices janjawid et ne les avait pas empêchées de poursuivre leurs attaques contre les civils. Selon lui, la raison en était pour une large part que, pour le Gouvernement, il était politiquement difficile de châtier ceux qui étaient ses alliés dans la guerre contre les rebelles. Contrairement aux affirmations du Gouvernement, qui soutenait que les conditions de sécurité des personnes déplacées s'étaient considérablement améliorées et qu'elles pouvaient à présent regagner leurs villages sans crainte, M. Deng a pu constater que l'insécurité persistait et que les violences se poursuivaient, notamment sous forme de meurtres, de viols et de vols à main armée.

9. M. Deng a indiqué avoir reçu des autorités soudanaises l'assurance que les personnes déplacées ne seraient pas obligées à repartir chez elles contre leur gré. Il a estimé que le déploiement de la force de maintien de la paix de l'Union africaine, crucial selon lui pour le rétablissement d'un certain degré de sécurité et de confiance dans la région, était une initiative de première importance, et il a engagé la communauté internationale à la soutenir plus résolument. Il s'est félicité de l'accord conclu entre le Gouvernement et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), qui permettait le déploiement d'une équipe d'observateurs des droits de l'homme, tout en notant qu'une présence internationale beaucoup plus substantielle à des fins de protection s'imposait d'urgence.

10. Le 11 novembre 2004, le Représentant a publié une déclaration dans laquelle il lançait un appel au Gouvernement soudanais pour qu'il mette fin immédiatement à la réinstallation forcée et aux autres violations graves des droits des personnes déplacées commises par ses propres agents et prenne des mesures pour empêcher que de tels actes soient commis par les milices

janjawid et d'autres, sachant que c'est à lui qu'il revenait au premier chef d'assurer la sécurité et le bien-être de ses propres populations, et il renouvelle cet appel dans le présent rapport. Dans cette déclaration, le Représentant appelait également l'Union africaine et la communauté internationale à accroître au plus tôt leur capacité d'assurer la protection des civils sur le terrain sans pour autant entamer les ressources nécessaires pour répondre à d'autres besoins pressants résultant de la situation dans des régions telles que le nord de l'Ouganda, la Côte d'Ivoire et la Somalie.

2. Renforcement des capacités nationales en matière de droits de l'homme

11. Le Représentant pense qu'un moyen essentiel de prévenir des crises du type de celle du Darfour est de renforcer les capacités des gouvernements et de la société civile en matière de droits de l'homme à l'échelon national. Bien sûr, ce sont avant tout les acteurs nationaux eux-mêmes qui doivent vouloir et entreprendre des actions en ce sens, mais la communauté internationale peut jouer un rôle complémentaire important. Des programmes ambitieux sont actuellement exécutés à cette fin par des organismes tels que le HCDH et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et, de manière plus générale, par l'ensemble du système des Nations Unies dans le contexte de la décision 2 du Secrétaire général (voir le document A/57/387 et Corr.1). Le Représentant s'attache pour sa part à proposer certains projets spécifiques concernant les règles applicables aux personnes déplacées.

12. Un élément important qui peut indiquer si les gouvernements s'acquittent de leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées est l'existence et la mise en œuvre de politiques et de lois nationales appropriées. Pendant l'exercice de son mandat, M. Deng a fourni une assistance technique à plusieurs gouvernements pour l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux textes législatifs. Le Représentant compte poursuivre cette activité importante et se propose notamment d'établir un guide pour l'élaboration de textes de loi et de politiques (voir la section IV ci-après).

13. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme offrent de grandes possibilités s'agissant de renforcer les politiques et les textes législatifs relatifs à la protection des personnes déplacées et d'en surveiller efficacement l'application. En 2004, dans le cadre du Projet de la Brookings Institution et de la School of Advanced International Studies (SAIS) de l'Université Johns Hopkins sur les déplacements internes a été lancé un programme pluriannuel de renforcement des capacités concernant la question des déplacements internes à l'intention des institutions nationales de défense des droits de l'homme de la région Asie-Pacifique, en partenariat avec le Forum des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour cette région. Après des missions d'évaluation initiale des besoins dans six institutions (en Inde, en Indonésie, au Népal, aux Philippines, à Sri Lanka et en Thaïlande), il est maintenant prévu d'aborder des domaines spécifiques de coopération et d'assistance technique, et notamment d'organiser en 2005 une réunion régionale des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour une confrontation des expériences du travail avec les personnes déplacées.

14. Le Représentant s'efforcera aussi de prolonger et de développer le soutien apporté par le Projet Brookings Institution-SAIS aux organisations locales de la société civile, notamment la collaboration à l'exécution des projets visant à faire traduire et à diffuser les Principes directeurs ainsi qu'à les intégrer dans les débats nationaux sur les déplacements internes. Dans le but d'amener les défenseurs des personnes déplacées à utiliser plus largement les mécanismes

internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, le Représentant supervise actuellement l'élaboration d'un guide sur la question, dont la publication est prévue pour 2005.

15. Afin d'élargir la base de connaissances des hauts responsables de l'État, le Représentant prévoit d'organiser un cours sur le droit international relatif au déplacement interne à l'intention des hauts fonctionnaires, des officiers supérieurs et des représentants de la société civile. Ce cours sera dispensé à l'Institut international de droit humanitaire de San Remo (Italie), l'idée étant de mettre à profit les succès déjà obtenus par l'Institut s'agissant à la fois de l'enseignement dispensé et de l'instauration d'un dialogue des participants entre eux ainsi qu'avec des experts sur l'application pratique des règles relatives au traitement des réfugiés dans les conflits armés. Il pourrait se révéler très utile de répéter l'expérience dans le domaine de la protection des personnes déplacées.

3. Demandes concernant la réalisation de missions dans les pays

16. Les missions dans les pays seront pour le Représentant un important moyen de poursuivre le dialogue engagé avec les gouvernements, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, la société civile et d'autres acteurs à l'échelon national. Pour 2005, le Représentant a demandé à se rendre en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Népal, au Niger et en Serbie-et-Monténégro et il envisage de présenter au moins une demande supplémentaire.

B. Renforcement de l'action internationale et prise en compte des questions relatives aux droits fondamentaux des personnes déplacées

1. Arrangements coopératifs

17. Conformément à son mandat, le Représentant agira en défenseur indépendant de la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays mais, dans le même temps, il lui paraît indispensable pour le succès de sa propre action de travailler en concertation et en collaboration avec les autres entités qui ont un rôle à jouer dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées.

18. Ainsi, le Représentant continuera de recevoir l'appui du HCDH, qui assure son secrétariat, et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies. Il poursuivra également la collaboration engagée par M. Deng avec le Projet Brookings Institution-SAIS sur les déplacements internes, projet de recherche indépendant mis en place en 1994 pour aider le titulaire du mandat dans l'accomplissement de ses tâches, qui apporte un soutien en personnel et une somme d'expérience pouvant démultiplier la capacité d'action du Représentant. Au 1^{er} janvier 2005, le Représentant assumera les fonctions de codirecteur du projet, qui deviendra le projet Brookings Institution-Université de Berne sur les déplacements internes.

19. Par ailleurs, en novembre 2004, le Représentant a signé un Protocole d'accord avec la Division interinstitutions des personnes déplacées du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Projet mondial en faveur des personnes déplacées du Conseil norvégien pour les réfugiés dans le but de mettre à profit les atouts communs de chaque entité et d'éviter tout double emploi avec ces importants partenaires.

20. Le Représentant continuera également de participer aux travaux du Comité permanent interorganisations, instance de haut niveau chargée de définir des politiques, qui rassemble des organismes des Nations Unies actifs dans les domaines des droits de l'homme, de l'aide humanitaire et du développement, d'autres organisations internationales et des coalitions d'ONG, au sein de laquelle il compte soulever des questions liées à la mission qui lui incombe de veiller à la prise en compte des droits fondamentaux des personnes déplacées dans l'ensemble du système des Nations Unies, et réclamer une action visant à répondre aux besoins de protection existants.

2. Approche régionale

21. Le Représentant considère que les organisations régionales ont un rôle important à jouer s'agissant de favoriser la coopération entre leurs membres en vue d'une action efficace face aux problèmes de déplacement interne et d'intensifier leur collaboration avec les Nations Unies. Il s'efforcera de travailler de concert avec elles au développement des possibilités en la matière, notamment en organisant des séminaires régionaux et en y participant.

22. Le Représentant souhaite à cet égard appeler l'attention sur le séminaire régional sur la question des déplacements internes dans les Amériques organisé par M. Deng et le Projet Brookings Institution-SAIS sur les déplacements internes en partenariat avec le Gouvernement mexicain, qui s'est tenu à Mexico en février 2004 (voir le document E/CN.4/2005/124). Cette manifestation, qui a rassemblé des représentants de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, d'organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale et d'organismes régionaux, des chefs de communautés déplacées dans leur propre pays, et d'autres partenaires intéressés, avait pour objet d'examiner les tendances actuelles en ce qui concerne les déplacements internes dans la région et les moyens mis en œuvre aux niveaux national, régional et international pour y faire face.

23. Le séminaire a abouti à l'élaboration d'un cadre d'intervention qui met en évidence l'importance de la responsabilité nationale et expose les mesures que les gouvernements devraient prendre pour protéger et assister les personnes déplacées, et trouver des solutions à leurs problèmes. Les organisations de la société civile commencent déjà à utiliser cet outil qui, étant donné sa portée générale et son orientation pratique, devrait aussi se révéler utile pour l'organisation de l'action nationale et de la coopération régionale dans d'autres parties du monde. Dans sa résolution AG/RES.2055 (XXXIV-O/04), l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) s'est félicitée des résultats du séminaire et a engagé ses membres à tenir compte des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays lorsqu'ils élaborent des politiques concernant les personnes déplacées.

24. Une autre initiative régionale importante a été la convocation par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Vienne, les 4 et 5 novembre 2004, d'une réunion supplémentaire sur la dimension humaine, consacrée au problème des personnes déplacées. Cette réunion, prolongement d'une série de travaux sur la question menés par l'OSCE depuis plusieurs années, a mis en lumière les besoins des quelque 3 millions de personnes déplacées dans la région de l'OSCE. Le Représentant, qui a prononcé le discours d'orientation de la réunion, y a évoqué les multiples cas de déplacement prolongé que connaît la région par suite de conflits «gelés» ou non terminés. Il a observé que, dans la plupart des pays de la région de l'OSCE

touchés par ce phénomène, les personnes déplacées n'étaient pas physiquement en danger là où elles avaient trouvé refuge mais qu'elles étaient victimes d'atteintes à leurs droits économiques et sociaux (logement dans des conditions inférieures à la norme, taux de chômage et de pauvreté supérieurs à la moyenne, et accès insuffisant à l'éducation et aux services de santé, par exemple). Il a aussi appelé l'attention sur des incidents troublants de renvoi forcé de personnes dans des endroits où elles ne seraient pas en sécurité et a exhorté l'OSCE à s'attaquer d'urgence à ce problème. Le Représentant a également participé à une réunion-débat sur la responsabilité des États, au cours de laquelle il a évoqué les moyens qui permettraient d'utiliser au mieux les Principes directeurs dans ce contexte.

25. Les participants à la réunion ont préconisé une plus grande intégration de la question des déplacements internes dans les travaux des organisations et mis au point une série de mesures dans le prolongement de la décision n° 4/03 du Conseil ministériel de l'OSCE qui, à sa onzième réunion, en 2003, avait également mentionné «les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme cadre utile aux travaux de l'OSCE et aux efforts des États participants visant à ce que les déplacements internes bénéficient d'une plus grande attention».

3. Enquête sur la protection internationale des personnes déplacées

26. On entend dire depuis longtemps que la protection demeure le principal point faible de l'action internationale face au problème des déplacements internes. Cette affirmation est confortée par une étude¹ réalisée en commun, à partir de l'examen de la situation dans neuf pays, par le Projet Brookings-SAIS sur les déplacements internes et la Division interinstitutions des personnes déplacées du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, étude qui a été lancée à Genève le 26 novembre 2004 lors d'une conférence de presse donnée par le Représentant et le Directeur de la Division, Dennis McNamara, et à New York le 9 décembre 2004 au cours d'une table ronde organisée à l'initiative du Gouvernement canadien. Les auteurs de l'étude ont constaté que la démarche des Nations Unies à l'égard des personnes déplacées restait en grande partie ponctuelle et était davantage induite par la personnalité et les convictions des individus travaillant sur le terrain que par des préoccupations institutionnelles à l'échelle du système; ils ajoutaient qu'elle se ressentait d'un manque d'appui politique et financier de la part du Siège de l'Organisation des Nations Unies et des États Membres². Dans l'avant-propos de l'étude, le Représentant et M. McNamara évoquent l'immensité du défi qui découle de ces conclusions, mais affirment que les Nations Unies doivent jouer un rôle moteur s'agissant de plaider pour la protection des populations déplacées et d'œuvrer avec les gouvernements et avec le reste de la communauté internationale à la préservation des droits fondamentaux de ceux qui sont pris au piège de la violence et de la folie de destruction à l'œuvre dans leur propre pays³.

27. Le Représentant entend également s'appuyer sur ce qui précède pour promouvoir une protection accrue des personnes déplacées dans le cadre de son dialogue avec les organismes des Nations Unies de même qu'avec d'autres partenaires. Ainsi, le Représentant et M. McNamara ont abordé les questions traitées dans l'étude, y compris l'appel à une intervention accrue du HCDH sur le terrain, avec les chefs des missions du Haut-Commissariat sur le terrain, au cours d'une réunion spéciale sur le rôle du HCDH dans la protection des personnes déplacées qui a eu lieu à l'occasion de la réunion annuelle des missions sur le terrain tenue à Genève en novembre 2004.

28. Dans son dernier rapport à la Commission (E/CN.4/2004/77), M. Deng indiquait qu'un avant-projet de l'étude avait été présenté au Comité permanent interorganisations en novembre 2003 afin que des mesures puissent être prises sans délai. Les débats qui ont eu lieu ensuite sur le sujet ont abouti entre autres à l'élaboration d'un nouveau document d'orientation intitulé «Mise en œuvre de l'action concertée face aux situations de déplacement interne – Directive pour les coordonnateurs humanitaires et/ou résidents et les équipes de pays des Nations Unies»⁴, que le Comité a adopté en septembre 2004. On espère de manière générale que cette nouvelle politique permettra de clarifier et de rationaliser les procédures à suivre par les équipes de pays des Nations Unies pour mettre en œuvre l'approche concertée de la planification et de l'action devant conduire à une protection plus efficace des personnes déplacées.

4. Réflexion sur la cessation du statut de personne déplacée

29. En 2002, le Coordonnateur des secours d'urgence de l'époque, M. Kenzo Oshima, avait demandé à M. Deng de formuler un avis à l'intention des organismes humanitaires des Nations Unies sur la question de savoir à quel moment une personne devrait cesser d'être considérée comme déplacée. Le Représentant a chargé le Projet Brookings Institution-SAIS d'effectuer des recherches et de proposer des critères à ce sujet, travail que le Projet a entrepris en partenariat avec l'Institut pour l'étude des migrations internationales et le Projet mondial en faveur des personnes déplacées du Conseil norvégien pour les réfugiés⁵. Parallèlement, diverses réunions de consultation ont été organisées sur la question.

30. La dernière en date de ces réunions est une table ronde accueillie le 27 septembre 2004 à Genève par les Gouvernements canadien et suisse, qui a rassemblé des représentants de gouvernements faisant face à des problèmes de déplacement interne, de la société civile, de pays donateurs et d'organisations humanitaires ainsi que des experts. Les participants ont réaffirmé la nécessité de prendre garde que de tels critères n'amènent pas à interrompre arbitrairement ou par excès de légalisme les efforts nationaux et internationaux entrepris pour protéger et aider les personnes déplacées. Fidèles à la logique fondée sur les besoins particuliers des populations déplacées qui avait présidé à la création du statut de personne déplacée, les participants ont souligné qu'il importait de veiller à ce que les critères servant à déterminer à quel moment une personne cesse d'être considérée comme déplacée tiennent compte de la nécessité de passer d'une situation de crise à un état de pleine réadaptation et de durabilité, et que les personnes déplacées avaient le droit de retourner dans leur région d'origine, de s'intégrer dans la communauté locale ou de se réinstaller ailleurs, conformément aux Principes directeurs.

31. Le Projet établira, en tenant compte des résultats de cette table ronde et de réunions antérieures consacrées à la question, des critères définissant ce qui constitue une solution durable pour les personnes déplacées, critères qu'il publiera et qui seront présentés par le Représentant au Coordonnateur des secours d'urgence, M. Jan Egeland, au début de 2005.

5. Le rôle des forces de maintien de la paix dans la protection des personnes déplacées

32. Les missions de maintien de la paix déployées de par le monde se voient de plus en plus confier la tâche d'assurer la protection des personnes déplacées. Néanmoins, le Représentant pense que l'on peut faire davantage pour intégrer les droits de l'homme des populations déplacées dans les activités de ces missions.

33. Le Projet Brookings-SAIS a publié en avril 2004 un document spécial consacré à cette question⁶, où il a également mis en lumière certains des obstacles à l'utilisation efficace des forces de maintien de la paix comme mécanisme de protection: instructions contradictoires de la part de la direction de l'Organisation des Nations Unies, complexité et dangerosité des conflits actuels, lenteur du processus de déploiement de troupes et disparités en la matière, et insuffisance des ressources au regard de la complexité croissante des mandats. Ce document a été examiné au cours de plusieurs réunions tenues à Washington et à New York, notamment à une réunion organisée par le Département des opérations de maintien de la paix en octobre 2004. Le Représentant compte poursuivre à l'avenir le dialogue en la matière avec le Département et d'autres parties intéressées.

II. ENJEUX DE LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES

34. Comme la Commission l'a noté dans sa résolution 2004/55, «les besoins en matière de droits de l'homme, de protection en particulier, des personnes déplacées dans leur propre pays sont un sujet de préoccupation et requièrent une plus grande attention.». Le Représentant estime dès lors opportun de soumettre à la Commission, dans ce premier rapport qu'il lui présente, quelques réflexions sur les besoins particuliers de protection des personnes déplacées et les types d'activité nécessaires pour y répondre. Il sera essentiellement question ici des besoins de protection des personnes déjà déplacées, mais il va sans dire que la prévention d'un déplacement est nettement préférable à une intervention a posteriori visant à en atténuer les dégâts. Les moyens à mettre en œuvre à titre préventif sont complexes et doivent tenir compte à la fois des causes profondes du conflit qui engendre le déplacement et de la situation générale des droits de l'homme dans le pays considéré. Cette complexité ne peut toutefois être un prétexte à l'inaction et le Représentant a fermement l'intention d'appuyer les efforts visant à prévenir les déplacements dans le cadre des diverses activités qui relèvent de son mandat et de traiter la question plus directement dans ses rapports ultérieurs.

35. Au cours des dernières années, la communauté humanitaire internationale a consacré à la problématique de la protection d'abondants débats qui ont abouti entre autres à une définition largement acceptée et à un cadre conceptuel de la protection, ainsi qu'à un accord unanime quant au fait que les intervenants humanitaires et les autres acteurs internationaux pouvaient et devraient, dans le cadre de leur mandat, œuvrer à la protection des civils en général et des personnes déplacées en particulier. La politique récemment adoptée par le Comité permanent interorganisations est le reflet de cette réflexion. Cela étant, l'étude commune *Protect or Neglect* a montré que malgré l'adhésion de longue date à ces définitions et concepts au niveau du Siège, on appréhendait encore mal, dans de nombreux domaines, les besoins particuliers de protection des personnes déplacées et le rôle incombant aux organismes des Nations Unies s'agissant d'y répondre⁷.

36. Fait plus important, on s'est peu intéressé à la question de savoir si – et dans l'affirmative comment – les gouvernements pourraient utiliser le cadre conceptuel qui a été défini pour mettre au point leurs propres interventions. Pourtant, malgré toute l'importance que revêt la protection internationale dans maintes situations, c'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef d'assurer la protection à longue échéance, non seulement parce que c'est aux États que le droit international attribue cette responsabilité, mais aussi parce qu'ils sont censés avoir les moyens et l'autorité nécessaires pour encadrer les interventions de la société tout entière pour répondre à tous les besoins de protection des personnes.

37. Dès lors, la réflexion ci-après portera sur les raisons pour lesquelles il faut continuer d'accorder une attention particulière à la protection des personnes déplacées et sur la façon dont les gouvernements pourraient utiliser le cadre conceptuel élaboré au niveau international. On proposera une classification des besoins de protection des personnes déplacées ainsi que des activités qu'il conviendrait de mener pour y répondre. On s'intéressera principalement aux déplacements engendrés par les conflits, en sachant toutefois que nombre de concepts exposés s'appliquent aussi aux personnes déplacées pour d'autres raisons (catastrophes naturelles, par exemple).

**A. Les personnes déplacées en tant que catégorie de population
ayant des besoins particuliers**

38. Il est utile de rappeler d'emblée que la notion de «personne déplacée dans son propre pays» renvoie à une situation particulière – celle où un individu doit fuir son foyer ou en est chassé – et donc aux conséquences que ce déplacement forcé a sur la vie des personnes qui en sont victimes. De ce point de vue, certains des besoins des déplacés sont très proches de ceux des réfugiés.

39. À la différence des réfugiés, les personnes déplacées ne franchissent pas de frontière internationale et n'ont donc pas droit à la protection internationale qui remplace la protection diplomatique dont bénéficient normalement les étrangers dans un pays, mais dont sont privées les personnes qui fuient les persécutions commises par leur propre gouvernement. Du fait qu'elles restent à l'intérieur des frontières de l'État dans lequel elles sont déplacées, ces personnes sont considérées, en droit international, comme des sujets habilités à demander la protection de cet État. Par conséquent, l'argument juridique qui a justifié la création du statut de réfugié, à savoir l'absence de protection (diplomatique) d'un individu de la part de son gouvernement, ne peut leur être appliqué. En revanche, les considérations humanitaires sur le sort de personnes contraintes de quitter leur foyer s'appliquent tout autant aux déplacés qu'aux réfugiés.

40. Les personnes déplacées se distinguent du reste de la population par les types de vulnérabilité courants auxquels le déplacement les expose et par le fait qu'elles doivent trouver une solution durable à ce problème de déplacement. Les études relatives aux personnes déplacées qui ont été menées ces dernières années montrent que la perte du foyer ne se résume pas à la perte de biens ou d'un abri. Elle a souvent d'autres conséquences: vulnérabilité accrue face à la violence physique, notamment sexuelle ou fondée sur le sexe, manque d'éléments nécessaires à la vie (nourriture, eau, logement, vêtements, équipements sanitaires), exposition aux maladies et appauvrissement, par exemple.

41. C'est donc le fait de reconnaître que les personnes déplacées sont exposées à un certain ensemble de facteurs de vulnérabilité (ou ont certains «besoins de protection») et de s'en inquiéter qui justifie qu'on leur accorde une attention particulière. L'expérience montre, dans un pays après l'autre, que ces besoins spécifiques sont bien réels et que, souvent, il n'en est pas suffisamment tenu compte, quand ils ne sont pas tout simplement ignorés.

B. Besoins de protection des personnes déplacées

42. Le cadre conceptuel des droits de l'homme, bien que ces droits soient indivisibles, est la structure la plus appropriée pour classer par catégorie les besoins de protection des personnes déplacées. Le Représentant voudrait appeler l'attention sur les quatre grandes catégories suivantes:

a) Droits liés à la sécurité et à l'intégrité physiques (protection du droit à la vie et du droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements cruels ou inhumains, de ne pas faire l'objet de brutalités, d'un viol, d'une détention arbitraire, d'une disparition, d'un enlèvement, ni de menaces de tels actes);

b) Droits fondamentaux liés aux besoins vitaux (par exemple, droit à l'alimentation, à l'eau potable, au logement, à des vêtements convenables, à des services de santé et à des moyens d'assainissement suffisants);

c) Droits liés à d'autres besoins de protection d'ordre économique, social et culturel (par exemple, droit au travail, droit à la restitution des biens ou à une indemnisation pour leur perte, et droit d'accès à l'éducation);

d) Droits liés à d'autres besoins de protection d'ordre civil et politique (par exemple, droit à la liberté de religion et à la liberté d'expression, droit à des documents d'identité, droit de participation à la vie politique, droit d'accès à la justice et droit de ne pas subir de discrimination).

43. Les première et deuxième catégories correspondent aux besoins liés à la survie et à l'intégrité physique, telles qu'elles sont garanties par le droit à la vie, notamment. Les troisième et quatrième catégories renvoient à la nécessité de reconnaître la dignité inhérente à la personne humaine. Toutes ces catégories ont une égale importance, la simple survie sans la dignité étant totalement inacceptable tandis que la dignité suppose la survie. Cette classification ne tend donc pas à hiérarchiser les besoins (et les droits correspondants). Si l'aide apportée par les organisations et organismes humanitaires concourt à la protection des droits liés à la satisfaction des besoins vitaux (deuxième catégorie), on notera que, dans ce domaine, l'aide humanitaire et la protection des droits de l'homme ne se confondent pas. La seconde ne se limite pas à la fourniture d'une aide; il s'agit de faire en sorte que les violations des droits cessent, qu'elles ne se renouvellent pas et que les personnes qui en sont victimes disposent de recours utiles, et puissent notamment obtenir réparation⁸. Il faut aussi, dans le même esprit, repérer les besoins particuliers de protection de certaines catégories de personnes au sein des populations déplacées, dont les femmes, les enfants, les personnes âgées, les autochtones et les personnes appartenant à des minorités.

44. Il est utile pour les gouvernements et les autres acteurs qui s'attachent à anticiper les besoins des personnes déplacées de mettre à profit l'expérience acquise en la matière dans différentes parties du monde. C'est pourquoi on trouvera dans les sections qui suivent un condensé de cette expérience, qui s'inspire des rapports de M. Deng et d'autres personnes ayant étudié la question.

1. Sécurité et intégrité physiques

45. Du fait même du caractère forcé du mouvement qu'implique la notion de «personne déplacée dans son propre pays», les personnes déplacées sont exposées à des dangers physiques particuliers, notamment dans les situations de conflit armé. Outre le risque accru qu'elles courent d'être prises sous les feux croisés des belligérants ou d'être blessées par des mines terrestres, elles sont à la merci des attaques de bandits et de groupes armés qui veulent leur dérober leurs maigres biens tandis qu'elles s'avancent en terrain non familier. Le risque est aussi plus grand pour les garçons d'être enrôlés dans les forces armées et pour les filles de faire l'objet d'une exploitation ou de violences sexuelles.

46. Beaucoup, parmi ceux qui quittent leur foyer, le font d'abord pour échapper aux persécutions ou aux exactions des forces armées de leur propre gouvernement, de milices paramilitaires ou de groupes rebelles qui, souvent, les pourchassent. Si les civils sont ainsi persécutés, c'est souvent parce qu'on veut leur faire payer leur soutien supposé aux opposants politiques ou militaires ou y mettre un terme.

47. Bon nombre de personnes déplacées se retrouvent dans des camps, du moins pendant un certain temps. Ces structures présentent de grands avantages – elles facilitent la distribution de l'aide humanitaire et offrent aussi parfois une sécurité accrue du simple fait du nombre de leurs occupants –, mais elles peuvent également poser certains problèmes sur le plan de la sécurité. Ainsi les camps du nord de l'Ouganda sont-ils devenus la cible facile de pillages pour les rebelles de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), qui y trouvent de la nourriture et d'autres biens et peuvent y enlever des enfants pour en faire des combattants ou des serviteurs, voire des esclaves sexuels (voir le document E/CN.4/2004/77/Add.1, par. 42). De même, dans d'autres pays, des occupants de camps ont subi des harcèlements ou des agressions de la part de groupes paramilitaires⁹.

48. Les forces rebelles utilisent parfois les camps comme lieux «de repos et de récupération», ce qui signifie que l'on y trouve des armes en plus grande quantité et que la violence risque davantage d'y éclater. De plus, la présence de groupes armés dans les camps fait de ceux-ci des cibles militaires, de sorte qu'ils sont davantage à la merci d'attaques et que les personnes déplacées sont directement exposées. Pour contrer le risque de militarisation des camps, les gouvernements décident couramment de restreindre les entrées et sorties de ces installations, mais une telle mesure peut facilement s'assimiler à la détention arbitraire de milliers d'innocents et entraver considérablement l'accès des personnes déplacées à la nourriture, aux combustibles, à l'eau et à d'autres produits de première nécessité qu'ils trouvent à l'extérieur des camps, d'où une menace pour leur survie.

49. Les personnes déplacées qui ne vivent pas dans des camps affrontent elles aussi des problèmes particuliers de sécurité. Beaucoup se heurtent par exemple à l'hostilité des communautés d'accueil, pouvant aller jusqu'à la menace physique, pour des raisons diverses telles que des tensions ethniques, les liens supposés des personnes déplacées avec l'une des parties au conflit ou simplement la pression qui s'exerce sur les ressources locales.

50. Dans de nombreux pays, des personnes déplacées sont renvoyées de force dans une zone en proie à l'insécurité. Comme il a été indiqué plus haut, le Représentant et d'autres personnes ont dénoncé les retours forcés que les autorités auraient organisés au Darfour, mais on peut

trouver des exemples analogues partout dans le monde¹⁰. Pourtant, les États ont fréquemment réaffirmé au Conseil de sécurité¹¹, à l'Assemblée générale¹², à la Commission des droits de l'homme¹³ et dans d'autres instances internationales¹⁴ le droit des personnes déplacées au retour dans la *sécurité* et la dignité, et sur une base volontaire (ou leur droit à l'intégration sur place ou à la réinstallation ailleurs dans le pays), tel qu'il est énoncé dans le Principe directeur 28. Même lorsqu'il est librement consenti, le retour d'une personne déplacée n'est pas exempt de dangers (risques d'accidents liés aux mines terrestres, poursuite des harcèlements de la part des forces militaires ou paramilitaires et même agressions de la part d'autres civils). Les personnes qui rentrent chez elles sont encore exposées à plus de périls si, comme cela arrive souvent, l'état de droit n'est pas rétabli rapidement après un conflit. Elles peuvent en particulier être la cible d'activités criminelles, lesquelles se développent parfois avec la circulation accrue d'armes de petit calibre et la démobilisation de soldats à qui on n'a pas véritablement assuré un autre gagne-pain.

2. Besoins vitaux

51. Ayant dû abandonner la plupart de leurs possessions, leurs terres et leurs outils de travail, beaucoup de personnes déplacées ont besoin d'une aide alimentaire immédiate et durable pour survivre. Le Programme alimentaire mondial a relevé à cet égard que si, dans les situations de conflit, bien des individus étaient dans ce cas, les personnes déplacées étaient particulièrement vulnérables pendant les premières phases de leur déplacement, lorsqu'elles étaient cantonnées dans des camps, et au cours des premières phases de leur retour¹⁵.

52. Il faut reconnaître à plusieurs gouvernements le mérite d'avoir pris très au sérieux la responsabilité qui leur incombe de fournir une telle aide¹⁶. D'autres, en revanche, ont failli à leur devoir d'assistance, souvent parce qu'ils avaient tout simplement omis de prévoir dans les budgets nationaux des ressources suffisantes pour cette aide, négligée au profit des dépenses militaires ou d'autres besoins.

53. Le Représentant note à cet égard que, même s'il est prévu que la réalisation du droit à la nourriture énoncé au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soit progressive (art. 2 du Pacte), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a néanmoins indiqué clairement, dans son Observation générale n° 3 (1990) qu'«[u]n État partie dans lequel ... nombreuses [étaient] les personnes qui [manquaient] de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture ... est un État qui, à première vue, [négligeait] les obligations qui lui [incombaient] en vertu du Pacte.» (par. 10). En conséquence, comme le Comité l'a souligné dans son Observation générale n° 12 (1999), «[c]haque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.» (par. 14). Par ailleurs, il n'est prévu dans les dispositions correspondantes des autres instruments relatifs aux droits de l'homme et des instruments du droit humanitaire aucune dérogation «budgétaire» à l'obligation de fournir le minimum de nourriture indispensable à la survie¹⁷.

54. Afin de réaliser le droit à la nourriture, il faut souvent fournir davantage que les seuls aliments, soit au minimum du matériel de cuisson, des récipients, des combustibles et d'autres «produits non alimentaires». Parmi les autres articles indispensables à la survie dont les

personnes déplacées manquent souvent et qu'elles sont en droit de recevoir figurent l'eau, les produits d'hygiène (savon, seaux, linge de toilette, etc.) et des vêtements convenables.

55. Lorsque les gouvernements ne sont véritablement pas en mesure d'apporter ces types d'aide, ils doivent au moins faciliter l'activité des organisations humanitaires qui proposent leur assistance. Le droit humanitaire prévoit par ailleurs pour les groupes rebelles une obligation parallèle de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et de ne pas y faire obstacle. Pourtant, les blocages de l'aide humanitaire restent fréquents et les personnes déplacées en font couramment les frais.

56. Un autre des besoins universels des personnes déplacées est l'accès à un logement convenable. Ces personnes subissent souvent les violations les plus extrêmes du droit fondamental au logement, dans des conditions nettement pires que celles que connaît le reste de la population. On a vu des personnes déplacées occuper tous les types d'abri imaginables – bâtiments publics surpeuplés, huttes en terre, tentes faites de lambeaux de tissu, wagons, conteneurs métalliques, cartons, granges ou étables, par exemple – ou même ne pas avoir d'abri du tout. Ces structures n'étant pas destinées à servir de lieux d'habitation, les conditions y sont parfois épouvantables (absence de chauffage et d'aération, équipements sanitaires laissant beaucoup à désirer, difficultés d'accès à l'eau et aux transports et manque d'intimité, par exemple). De plus, si à l'origine ces formules sont généralement conçues comme provisoires, il arrive souvent, lorsque la situation de déplacement se prolonge, que les personnes déplacées finissent par vivre pendant des années dans des types d'abri totalement inappropriés.

57. Du fait en partie de cette promiscuité et de ces conditions extrêmes, les personnes déplacées sont particulièrement exposées à des maladies telles que la diarrhée, la dysenterie, la tuberculose et les infections de la peau. Comme elles ont souvent un accès irrégulier à la nourriture, elles sont aussi sujettes (enfants et personnes âgées en particulier) à la malnutrition chronique et à l'anémie. Souvent aussi, le traumatisme lié aux circonstances du déplacement et le cortège d'horreurs qui ont accompagné celui-ci causent l'apparition de problèmes de santé mentale ainsi que de handicaps consécutifs à des lésions physiques, et cela alors même que les personnes déplacées ont un accès plus limité aux services de santé, notamment dans les zones où elles retournent.

3. Autres besoins de protection d'ordre économique, social et culturel

58. Mis à part la nécessité de trouver de quoi survivre, l'un des sujets de préoccupation majeurs et les plus fréquents des personnes déplacées – pendant leur déplacement comme à leur retour – est le manque d'accès aux terres arables et aux moyens de les cultiver. Faute de terres, nombre de personnes déplacées sont privées de la sécurité alimentaire et des moyens de subvenir à leurs besoins dans la dignité, élément essentiel du droit à l'alimentation. Dans certains cas, il n'y a tout simplement pas de terres appropriées disponibles là où ils ont trouvé refuge, ou ils n'en ont pas reçu. Dans d'autres, on les dissuade officiellement de chercher à obtenir des terres¹⁸. Et là où des terres sont mises à leur disposition, il s'agit souvent de lopins de faible valeur agricole ou rendus inaccessibles par l'insécurité, la présence de mines ou d'autres dangers.

59. Le manque de moyens de production tels que semences, outils, bétail ou matériel agricole peut aussi constituer un obstacle au travail de la terre. La Division interinstitutions des personnes déplacées du Bureau de coordination des affaires humanitaires a ainsi indiqué en octobre 2004

qu'au Libéria, les personnes déplacées qui s'apprêtaient à regagner leur région d'origine avaient avant tout demandé aux organisations humanitaires internationales des semences et des outils pour pouvoir commencer à planter, mais que les colis de réinstallation préparés à leur intention ne contenaient ni l'un ni l'autre.

60. De façon plus générale, la question des droits de propriété revêt une importance cruciale dans la recherche de solutions aux problèmes de déplacement interne. Il est fréquent, en particulier lorsque le déplacement a été prolongé, que les personnes qui rentrent chez elles constatent que d'autres vivent sur leurs terres ou les exploitent. Dans certains cas, les «occupants secondaires» ont eux-mêmes dû quitter leur foyer d'origine. Dans d'autres, ce sont les autorités ou les forces qui ont provoqué le départ des propriétaires ou occupants d'origine qui ont aidé les nouveaux occupants à s'installer. Il est parfois difficile, parce que le régime foncier est dépassé ou inéquitable ou que les titres ont été perdus, de parvenir à un règlement juste des litiges concernant la propriété de certaines terres, en particulier dans les cas où le droit écrit ne tient pas suffisamment compte des règles préexistantes du droit coutumier ni de la propriété communale de la terre. Il arrive aussi, même si les textes de loi ou les institutions judiciaires permettent de faire le nécessaire, que les autorités s'y opposent.

61. Un problème voisin et tout aussi urgent est celui du manque d'emplois. Dans de nombreux États qui connaissent une situation conflictuelle ou postconflictuelle, le chômage massif est un phénomène endémique qui ne touche pas seulement les personnes déplacées. Il reste que celles-ci en souffrent *parfois* tout particulièrement. Ayant dû quitter leur emploi antérieur, elles sont à la recherche de nouveaux types d'emploi dans des conditions qui leur sont peu familières, vivent parfois dans des endroits inaccessibles et évoluent souvent dans un contexte marqué par la discrimination. Lorsque les personnes déplacées parviennent à se faire embaucher, c'est fréquemment pour des emplois subalternes et temporaires.

62. En règle générale, les personnes déplacées, parce qu'elles ont perdu leurs biens et possessions et qu'elles n'ont pu ensuite avoir accès à la terre ni à l'emploi, sont plus menacées par la misère que le reste de la population, même dans des sociétés déjà pauvres. Elles deviennent ainsi «les plus pauvres parmi les pauvres» (E/CN.4/1996/52/Add.1, par. 75).

4. Autres besoins de protection d'ordre civil et politique

63. L'un des droits de l'homme souvent négligés est le «droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique», qui est consacré à la fois par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 6) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 16). Or, dans la pratique, il s'agit d'un droit primordial pour de nombreux déplacés, notamment parce qu'il s'applique aux documents qui servent à établir l'identité d'une personne, tels que le certificat de naissance, de mariage ou de décès et la carte d'identité, comme il est indiqué au paragraphe 2 du Principe directeur 20. Dans de nombreux pays, ces documents sont délivrés par les autorités locales, et les personnes qui ont fui leur région d'origine se heurtent souvent à une multitude d'obstacles juridiques lorsqu'il s'agit d'en obtenir ou de les remplacer. Les déplacés qui ne sont pas en possession de ces documents affrontent une foule de problèmes, dont le nonaccès aux services sociaux, aux emplois officiels et aux établissements bancaires et scolaires, et l'impossibilité de se faire inscrire sur les listes électorales, ce qui fait pratiquement d'elles des étrangers dans leur propre pays.

64. Problème tout aussi crucial, beaucoup de personnes déplacées ne peuvent exercer librement leur droit à la liberté de circulation, en particulier lorsqu'elles envisagent d'autres solutions que le retour. Partout dans le monde, on trouve des gouvernements qui tiennent le retour pour l'unique solution au problème du déplacement. Pourtant, divers facteurs – persistance de l'insécurité, enlisement du conflit, destruction des logements et des infrastructures et longues années de séjour dans un nouveau lieu de résidence, par exemple – peuvent amener les personnes déplacées à préférer d'autres solutions, telle l'intégration sur place, lorsqu'elles peuvent échapper au statut de personne déplacée et entamer une nouvelle vie. À l'inverse, bon nombre de déplacés s'accrochent à l'espoir de repartir chez eux mais ne peuvent le faire pour les mêmes raisons. Dans la mesure où les personnes déplacées ont le droit de choisir leur lieu de résidence, c'est-à-dire d'opter pour la solution qui leur convient le mieux, comme il est prévu dans le Principe directeur 28, il faut qu'on les consulte sur la question avant d'élaborer des programmes et de les mettre en œuvre.

5. Besoins de protection de catégories particulières de personnes déplacées

65. Dans la plupart des situations de déplacement massif, la majorité des personnes déplacées sont des femmes et des enfants. Les besoins de protection décrits plus haut concernent donc le plus souvent ces deux catégories de personnes, lesquelles présentent en outre des facteurs de vulnérabilité qui leur sont propres et dont il y a lieu de tenir compte.

66. Les femmes souffrent tout particulièrement du déplacement. Parmi les principaux dangers qui les guettent figurent les violences sexuelles ou fondées sur l'appartenance sexuelle. La pratique des viols massifs est de plus en plus courante dans les conflits, où ils sont notamment utilisés comme arme de guerre. Les femmes et les filles qui ont dû quitter leur foyer et les structures de protection communautaires sont en règle générale extrêmement vulnérables. Il n'est pas rare de voir les membres mêmes des forces chargées de faire respecter l'ordre public abuser de leur pouvoir et violer des femmes déplacées. De plus, celles-ci courent aussi le risque d'être violées par d'autres civils, en particulier dans les camps. Il semblerait également que lors des déplacements, on enregistre davantage de violences conjugales et d'autres types de violence fondée sur l'appartenance sexuelle.

67. Les femmes déplacées sont également victimes de violations particulières de leurs droits économiques, culturels et sociaux. Dans de nombreux pays, il leur est encore plus difficile qu'aux hommes déplacés de trouver du travail ou un autre moyen de subvenir à leurs besoins. La charge à supporter est encore plus lourde pour les femmes qui sont chefs de ménage et doivent aussi s'occuper des enfants. Certaines en sont réduites à se prostituer faute d'autres moyens de subsistance. Les femmes ont aussi des difficultés particulières pour récupérer leur domicile à leur retour, notamment si leur mari a été tué, soit qu'elles n'ont pas de certificat de décès de leur conjoint, soit qu'une législation successorale restrictive leur interdise d'hériter des biens de leur mari.

68. Les femmes déplacées subissent également une discrimination particulière lorsqu'elles veulent exercer leurs autres droits civils et politiques (obtenir des papiers d'identité, par exemple). Il arrive souvent qu'elles ne puissent participer à la prise des décisions concernant l'établissement de programmes intéressant les personnes déplacées, conformément au processus de consultation des personnes déplacées prévu au paragraphe 2 du Principe directeur 28, alors même qu'elles sont majoritaires dans les groupes de population concernés.

69. Les enfants figurent parmi les catégories les plus exposées à la malnutrition, à la maladie, aux traumatismes psychologiques et à d'autres conséquences néfastes du déplacement, qui viennent contrarier leur croissance et leur épanouissement. Dans de nombreux pays, les enfants – surtout les adolescents – déplacés constituent une proie facile pour les agresseurs sexuels et pour les recruteurs des forces armées.

70. Non seulement les situations de déplacement prolongées mettent directement en péril la santé et la sécurité des enfants, mais elles les privent aussi parfois de leur droit à l'éducation, ce qui revient pratiquement à leur voler leur avenir. Il faut d'abord qu'il y ait des écoles et des enseignants dans la zone où l'enfant se trouve, mais même là où il en existe, d'autres facteurs empêchent parfois l'enfant d'aller à l'école et d'y obtenir de bons résultats (mauvais état des routes, impossibilité de se procurer des fournitures scolaires et problèmes vestimentaires, par exemple).

71. Les personnes âgées et les handicapés sont deux autres groupes vulnérables dont on fait souvent peu de cas dans les situations de déplacement. Comme il a été relevé à la Conférence ministérielle sur les déplacements internes dans la sous-région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), les personnes âgées et les handicapés sont souvent physiquement incapables d'échapper aux dangers et subissent parfois une discrimination lors de la distribution de produits de première nécessité, que l'on réserve aux valides¹⁹.

72. Les personnes appartenant à des minorités ethniques et les populations autochtones, qui constituent dans de nombreux pays le plus gros contingent de personnes déplacées, peuvent quant à elles être victimes de discrimination et d'actes hostiles liés à des différences ethniques. Il est courant que, malgré les règles internationales en leur faveur, les populations autochtones se heurtent à des difficultés particulières lorsque, à leur retour, elles demandent la restitution de leurs terres, l'une des principales raisons en étant que les systèmes juridiques officiels ne tiennent pas compte des pratiques traditionnelles de propriété communale des terres.

C. Cadres pour les activités de protection

73. Qu'entend-on par «protection» dans le contexte des droits fondamentaux des personnes déplacées et quels types d'activité ce terme recouvre-t-il? Si ces questions se posent, c'est parce que les instruments internationaux ne définissent pas très clairement les responsabilités et rôles respectifs des États et des acteurs internationaux. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays marquent un grand pas en avant vers une clarification des choses, mais il s'agit d'une compilation de droits et de devoirs qui, en tant que telle, ne fournit pas d'indications précises quant à leur mise en œuvre.

74. À l'occasion d'une série d'ateliers organisés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) entre 1996 et 1999, des représentants d'organisations s'occupant des droits de l'homme et d'aide humanitaire ont défini la protection comme étant l'ensemble des activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne conformément à l'esprit et à la lettre des corpus de droit pertinents, à savoir le droit relatif aux droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés²⁰. Cette définition, qui a rencontré un très large écho au sein de la communauté internationale, a été retenue par le Comité permanent interorganisations dans son document directif de 1999 sur la protection des personnes déplacées et dans son nouveau document d'orientation dont il a été question au paragraphe 28 ci-dessus.

75. La définition issue des ateliers du CICR constitue un point de départ utile pour décrire non seulement la protection à assurer au niveau international, mais aussi celle qui est due par les autorités nationales, à qui «incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction», comme il est indiqué dans le troisième des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays²¹. Cette définition reconnaît, par son renvoi à tous les droits énoncés dans les corpus de droit pertinents, que les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont des éléments indissociables de l'ensemble des droits de l'homme et qu'ils se retrouvent également dans le droit humanitaire et le droit des réfugiés. Elle établit aussi sur le plan des concepts un lien intéressant entre les activités des intervenants humanitaires et celles des acteurs œuvrant dans le domaine des droits de l'homme.

76. Aux fins de l'application pratique de la définition susmentionnée, les participants aux ateliers du CICR, ainsi que le Comité permanent interorganisations, dans son document d'orientation, ont distingué trois catégories d'activité de protection: l'*action réactive* («toute activité entreprise en cas de situation de violation naissante ou établie pour prévenir la répétition des violations, pour y mettre fin et/ou pour en atténuer les effets immédiats»); l'*action corrective* («toute activité visant à rendre aux personnes leur dignité et à leur garantir des conditions de vie appropriées après une situation de violation, par la réadaptation, la restitution, l'indemnisation et la réparation»); et l'*action constructive* (toute activité qui vise à créer et/ou renforcer un environnement – politique, social, culturel, institutionnel, économique et juridique – propice au plein respect des droits de la personne).

77. Cette classification est certes utile pour conceptualiser l'intervention humanitaire pour laquelle elle a été conçue à l'origine, mais elle ne fait pas une place suffisante aux devoirs de protection des États et ne fournit pas à la communauté internationale un cadre permettant d'éviter les carences en matière de protection. Ainsi, étant donné que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de protéger et d'aider les personnes relevant de leur juridiction, il ne suffit pas qu'ils créent un environnement propice au plein respect des droits. Ils doivent aussi prévenir les violations²². De même, comme il ressort des consultations menées au cours des dernières années sur les recours ouverts aux victimes de violations flagrantes des droits de l'homme, les recours que les États doivent fournir ne sont pas limités à la réadaptation, à la restitution, à l'indemnisation et à la réparation; ils comprennent aussi la satisfaction (dans laquelle intervient un élément de justice – par exemple, divulgation complète des faits, excuses et, en particulier, imposition de sanctions judiciaires et administratives à l'encontre des responsables des faits)²³.

78. Eu égard à la responsabilité première incombant aux États dans ce domaine, la protection devrait être conçue de telle sorte que les gouvernements soient des acteurs à part entière de la protection et non de simples sujets passifs, les activités de protection étant laissées à d'autres²⁴. Le Représentant propose en conséquence d'ajouter aux catégories d'activités qui figurent dans la définition de la protection issue des ateliers du CICR les catégories suivantes:

a) Action visant à prévenir les violations des droits des personnes déplacées consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire;

b) Action visant à mettre un terme aux violations existantes ou persistantes des droits des personnes déplacées consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire;

c) Action visant à prévenir la répétition de violations des dispositions du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire;

d) Action visant à garantir des recours (réadaptation, restitution, indemnisation et satisfaction, notamment) aux personnes dont les droits ont été violés²⁵.

79. Aux fins de cette classification, une «violation» s'entend non seulement du non-respect d'un droit de l'homme mais aussi de l'incapacité à en assurer le respect et à le mettre en œuvre. Ainsi, il y a violation non seulement si des soldats ou des policiers se livrent à des agressions sexuelles à l'encontre de femmes déplacées, mais aussi si des particuliers commettent de tels actes, en l'absence de réels efforts de la part du gouvernement pour les prévenir, enquêter lorsqu'il s'en commet et les sanctionner.

80. Si l'on se réfère à la première des catégories susmentionnées, les gouvernements devraient prendre les mesures voulues pour prévenir les déplacements et pour anticiper et s'efforcer d'atténuer les besoins de protection courants des personnes qui sont déplacées. L'exposé succinct des besoins qui figure dans les paragraphes 42 à 72 devrait être utile à cet effet²⁶. En cas d'échec des efforts visant à prévenir les violations des droits, les gouvernements devraient faire le nécessaire pour mettre un terme aux violations, prévenir leur répétition et fournir des recours appropriés. Ainsi, le gouvernement qui apprend que des agressions sexuelles sont commises contre des femmes déplacées devrait non seulement intervenir immédiatement pour y mettre un terme, mais aussi prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'elles ne se renouvellent pas et veiller à ce que les victimes aient accès aux recours appropriés et puissent notamment obtenir réparation de la part de leurs agresseurs.

III. ACTIVITÉS DU REPRÉSENTANT EN MATIÈRE DE PROTECTION

81. Le Représentant mènera pour sa part des activités relevant de chacune des quatre catégories qu'il propose ci-dessus pour répondre aux besoins de protection des personnes déplacées. En tant que «mécanisme» de protection des droits de l'homme, il dispose pour ce faire de trois principaux modes d'action: 1) sensibilisation et instauration d'un dialogue avec les autorités nationales; 2) promotion de normes et de politiques appropriées aux niveaux international et national; et 3) mobilisation des acteurs internationaux et régionaux. On trouvera ci-après un aperçu représentatif des activités qu'il compte entreprendre.

1. Prévenir les violations des droits des personnes déplacées consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire

82. Obtenir que les principes relatifs aux droits de l'homme et les règles humanitaires soient acceptés et mis en œuvre est le meilleur moyen de prévenir les déplacements, ainsi que les violations des droits des personnes déplacées lorsqu'il y a eu déplacement. Le Représentant s'attachera par conséquent à promouvoir la diffusion et l'acceptation des règles qui sous-tendent les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

dans le cadre du dialogue qu'il entretiendra avec les acteurs nationaux, régionaux et internationaux.

83. Il plaidera en particulier auprès des autorités nationales pour qu'elles établissent et appliquent des lois et politiques nationales relatives aux personnes déplacées qui tiennent compte de ces règles. Les Principes directeurs ayant été élaborés il y a cinq ans, plusieurs États ont commencé à les utiliser pour élaborer des lois et politiques concernant le déplacement interne. S'il s'agit là d'une avancée encourageante, on constate toutefois que certaines des lois établies sur ces bases n'indiquent pas assez clairement comment les concepts généraux relativement abstraits du droit international énoncés dans les Principes directeurs devraient être mis en pratique sur le terrain.

84. Afin de combler cette lacune, le Représentant prévoit de convoquer en 2005 une série de réunions de consultation avec des experts, des parlementaires et des défenseurs des personnes déplacées dans le but d'explicitier de quelle manière le droit interne devrait contribuer à la protection des personnes déplacées, en particulier pour ce qui est de répondre aux besoins de protection exposés plus haut. Le Représentant établira, en s'appuyant sur les résultats de ces consultations, un guide pour l'élaboration à l'échelon national de textes de loi, de règles d'exécution et de politiques concernant les personnes déplacées.

85. Comme il a été dit plus haut, le Représentant mettra aussi sur pied, à l'intention des hauts dirigeants politiques et militaires nationaux ainsi que de représentants de la société civile, un cours concernant les règles relatives aux personnes déplacées, qui sera dispensé à l'Institut international de droit humanitaire. Il continuera par ailleurs d'œuvrer au renforcement de la capacité des institutions nationales de défense des droits de l'homme et de la société civile locale à militer en faveur des droits des personnes déplacées en se fondant sur ces règles internationales et à agir en amont pour prévenir les déplacements. Il collaborera aussi avec les organisations régionales et les organismes des Nations Unies pour les amener à utiliser les Principes directeurs et élaborer des systèmes et des directives visant à prévenir les violations des droits des personnes déplacées.

2. Mettre un terme aux violations existantes ou persistantes des droits consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire

86. Lorsqu'il aura connaissance d'une situation de violation des droits des personnes déplacées, le Représentant interviendra auprès des autorités nationales au travers d'entretiens personnels avec des représentants diplomatiques (ou d'autres personnalités officielles, dans le cadre d'une mission dans le pays considéré), de lettres et, au besoin, de déclarations publiques. Si un élargissement du dialogue paraît utile, le Représentant réunira les acteurs nationaux et internationaux concernés par les questions liées à la protection des personnes déplacées dans un État donné.

87. Le Représentant s'attachera en outre à mobiliser les autres acteurs internationaux, notamment les mécanismes relatifs aux droits de l'homme tels que les organes conventionnels et les rapporteurs spéciaux, qu'il engagera à intervenir activement dans des cas spécifiques d'atteintes aux droits des personnes déplacées. Dans le cadre de sa participation aux travaux du Comité permanent interorganisations, il s'efforcera d'alerter les partenaires humanitaires et les

partenaires dans le processus du développement sur les situations où il n'est pas tenu compte suffisamment des besoins de protection des personnes déplacées.

3. Prévenir la répétition des violations des droits consacrés par le droit relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire

88. Le Représentant s'efforcera de repérer les situations de violations répétées des droits des personnes déplacées dans des États particuliers et d'engager le dialogue avec les autorités nationales au sujet des moyens à mettre en œuvre pour les faire cesser. Des lois et une politique appropriées seront là encore très utiles et le Représentant proposera une assistance technique aux gouvernements intéressés pour la mise au point de solutions pertinentes. En outre, pour faire en sorte que les personnes déplacées aient connaissance de leurs droits, le Représentant s'emploiera à renforcer les capacités des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme eu égard aux règles internationales relatives au déplacement interne.

4. Fournir des recours aux personnes victimes de violations de leurs droits

89. Dans le cadre de son dialogue avec les acteurs nationaux et internationaux, le Représentant insistera sur la nécessité d'agir pour éviter les situations de déplacement qui se prolongent sans que des solutions permanentes soient trouvées et de faire en sorte que tout programme de retour, de réinstallation ou d'intégration soit mis en œuvre sur une base volontaire, dans la sécurité et dans le respect de la dignité des intéressés. Il préconisera également l'adoption de mesures visant à reconnaître que le déplacement forcé est en soi une violation flagrante des droits de l'homme et que les personnes déplacées subissent bien d'autres atteintes à leurs droits lors du déplacement. Les programmes de réadaptation devraient par conséquent comprendre des éléments visant la «satisfaction» ou une mesure destinée à rendre justice aux victimes des violations, y compris l'application de sanctions à l'encontre des personnes responsables.

IV. CONCLUSION

90. **En demandant, dans sa résolution 2004/55, la mise en place d'un nouveau mécanisme pour les questions relatives aux personnes déplacées, la Commission a voulu tout à la fois assurer un haut degré de continuité avec les travaux de l'ancien Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays et faire une plus large place aux droits fondamentaux des personnes déplacées. En sa qualité de nouveau représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, le Représentant s'attachera à atteindre ces deux objectifs dans chacun des aspects de ses activités. En même temps qu'il agira en défenseur indépendant des droits fondamentaux des personnes déplacées, il s'efforcera de collaborer dans toute la mesure possible avec les autres acteurs concernés dans le cadre de son apport personnel à l'application de l'«approche concertée» adoptée pour traiter le problème des personnes déplacées.**

91. **Grâce au travail de M. Deng et de bien d'autres qui œuvrent au sein de la communauté de l'aide humanitaire et des droits de l'homme, on dispose aujourd'hui d'un vaste corps de connaissances sur les besoins de protection courants des personnes déplacées ainsi que d'un cadre utile pour la conceptualisation des activités de protection**

conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Les gouvernements peuvent utiliser le savoir accumulé pour anticiper les besoins de protection de leurs propres populations déplacées et il serait bon qu'ils le fassent. Par ailleurs, le cadre conceptuel mis en place par la communauté internationale peut lui aussi être utile aux gouvernements, moyennant certains aménagements, pour planifier leurs propres activités de protection, notamment pour élaborer des lois et une politique appropriées, qui sont la condition d'une action couvrant tous les aspects du problème.

92. À l'échelon international aussi, beaucoup reste à faire. Bien qu'officiellement admis par la plupart des organisations internationales pertinentes, le concept fondamental selon lequel les besoins de protection des personnes déplacées requièrent une attention particulière n'est pas encore universellement accepté ni mis en pratique sur le terrain. Le Représentant contribuera aux efforts entrepris pour combler cette lacune, conformément à la mission qu'il a reçue de renforcer la protection internationale et de faire en sorte, agissant en collaboration avec les acteurs clefs, dont la Division interinstitutions de l'OCHA, qu'il soit tenu compte des questions relatives aux droits fondamentaux des personnes déplacées dans l'ensemble du système des Nations Unies.

Notes

¹ *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, S. Bagshaw and D. Paul, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division (November 2004) (www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm).

² Ibid., p. 3.

³ Ibid., p. vii.

⁴ www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

⁵ Some of the findings of this research and a variety of perspectives on the issue were published in a special issue of *Forced Migration Review*, issue 17 (May 2003).

⁶ "A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced", prepared by W. O'Neill www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm.

⁷ See not 1 above.

⁸ See general comment No. 31 (200), paras. 6, 7 and 15.

⁹ See, for example E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 25; E/CN.4/2003/86/Add.3, paras. 27 and 39 and E/CN.4/2005/8, para. 21.

¹⁰ See, for example, E/CN.4/2004/77/Add.2, para. 48; A/51/483/Add.1, para. 33; E/CN.4/1995/50/Add.4, para.14; E/CN.4/1994/44/Add.1, para. 90; and E/CN.4/2003/86/Add.3, para. 38.

¹¹ See, for example, Security Council resolutions S/RES/1239 (1999) on Kosovo, para. 4; S/RES/1462 (2003) on Georgia, para. 14; and S/RES/1483 (2003) on the situation between Iraq and Kuwait, para. 8 (b).

¹² See, for example, General Assembly resolution 58/177.

¹³ See, for example, Commission resolution 2004/55.

¹⁴ See, for example, 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, agenda item 9, adopted on September 8, 2001 in Durban South Africa, para. 54.

¹⁵ In 2001, the World Food Programme adopted a framework for action entitled “Reaching People in Situations of Displacement” (WFP/EB.A/2001/4-C); see paras. 7-10.

¹⁶ Mr. Deng was particularly impressed with the attitude and efforts made by the Government of Sri Lanka to provide food aid to civilians, even in areas controlled by rebel forces; see E/CN.4/1994/44, para. 55.

¹⁷ See E/CN.4/1996/52/Add.2, paras. 180-194.

¹⁸ For example, Mr. Deng reported in 2000 that, in Colombia, IDPs were prohibited to own land without losing their “status” as IDPs and (potentially) the entitlement to assistance that it conferred on them (E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 36).

¹⁹ The Conference was convened by the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) in collaboration with the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement. See also Erin Mooney, “New Commitments for Older Displaced Persons”, *Forced Migration Review*, issue 14 (July 2002), p. 11.

²⁰ See Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva: ICRC (2001).

²¹ Human rights law imposes an obligation on States to “respect”, “protect” (or “ensure”) and “fulfil” the rights it articulates. See general comment No. 12 and article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights requiring States to “respect”, and “ensure” the rights it articulates, as well as to “take necessary steps”, including legislation or other measures, to give effect to the rights. “Respecting” a right entails not acting to prevent its exercise, “protecting” it involves ensuring that third parties do not interfere with the exercise of the right, and “fulfilling” it involves taking the necessary steps to ensure the realization of the right. Thus “protecting” here, as in the ICRC conference definition, refers to influence on third parties to ensure that they respect human rights.

²² See general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee, para. 8.

²³ See the Draft Basic Principles and Guideline on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of

International Humanitarian Law (revised 5 August 2004), para. 24, available at www.ohchr.org; and E/CN.4/2004/57.

²⁴ Similarly, in its policy paper, the IASC describes five modes of protection activity, “denunciation”, “persuasion”, “mobilization”, “substitution” and “support” (p. 43), which, are all actions that outsiders do with respect to governmental authorities and is therefore of limited use for Governments in organizing their own responses.

²⁵ For comparable categorizations, see general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee general comment No. 3 (1990) of the Committee on Economic, Cultural and Social Rights.

²⁶ The IASC policy paper also includes a “Strategy Checklist” that could be helpful to Governments in developing plans to anticipate IDP protection needs (pp. 14-23).
