



# SESSION UN: QUI SONT LES PDI ET QUELS SONT LEURS BESOINS SPECIFIQUES?

DEFINITION D'UNE PDI ET ELABORATION DE LOIS ET POLITIQUES SUR LE DEPLACEMENT INTERNE.

La définition internationalement reconnue d'une PDI elle celle contenue dans les Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 qui ont été approuvés au sommet mondial des Nations Unies en 2005 et ont depuis inspiré des instruments régionaux tels que le protocole du Pacte des Grands Lacs sur les PDI et la Convention de Kampala.

**PAS DE STATUT:** La définition d'une PDI dans les Principes Directeurs ne confère pas de "statut légal accordé et possiblement révocable".<sup>1</sup> Cela s'explique par le fait que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent des mêmes droits que le reste de la population. Contrairement aux réfugiés, ils n'ont pas besoin d'un statut spécifique garantissant leurs droits. Les identifier en tant que PDI c'est s'assurer qu'ils auront accès à la protection de leur droits en reconnaissant les vulnérabilités accrues et spécifiques que le déplacement implique.

*Yémen : « Toutes les personnes dont la situation correspond à cette définition doivent être considérées comme des PDI, indépendamment de leur enregistrement en tant que tel, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des camps. Cette définition ne confère pas de statut légal à la personne dont la situation est décrite dans cette définition ; elle décrit simplement la situation d'une PDI. Politique nationale sur le déplacement interne au Yémen, 2013*

**INVOLONTAIRE ET A L'INTERIEUR DES FRONTIERES DU PAYS:** La notion de PDI est basée sur deux éléments principaux: 1. Que leur mouvement soit forcé ou involontaire, afin de les distinguer des migrants économiques et volontaires, et 2. qu'ils restent à l'intérieur des frontières étatiques internationalement reconnues, afin de les distinguer des réfugiés.

En réalité, la distinction entre migration forcée ou volontaire n'est pas aisée. Les catastrophes à évolution lente telles que les sécheresses ou les cas de déplacements répétés sont deux exemples de nombreuses situations

---

<sup>1</sup> Brookings Institution, An IDP No More? Exploring the Issue of When Internal Displacement Ends, April 2002, p.3, disponible (en anglais) ici <http://goo.gl/RvjPoN>

qui contribuent à brouiller la distinction. L'émergence de nouvelles formes de mobilité, en particulier les migrations d'adaptation en réponse aux dégradations environnementales ont déclenché de nouveaux débats sur ce sujet. Il est aujourd'hui accepté qu'il ne puisse y avoir de distinction claire mais plutôt un continuum.

**LES CAUSES DE DEPLACEMENTS:** Les Principes Directeurs présentent une liste non exhaustive de causes potentielles de déplacement comprenant les conflits armés, la violence généralisée, les violations des droits de l'homme et les catastrophes. Le protocole des Grands Lacs sur les PDI et la Convention de Kampala étendent la liste en ajoutant les projets de développement. La législation kenyane inclut les violences politiques. La définition choisies par d'autres pays, comme celle contenue dans la loi sur les PDI en Azerbaïdjan est plus restreinte et de ce fait problématique, dans la mesure où elle peut créer des discriminations.

*Azerbaïdjan: " le terme de Personne Déplacée Interne (PDI) (personnes déplacée à l'intérieur de son propre pays) s'applique à toute personne qui a été forcée de quitter sa résidence permanente à l'intérieur du territoire de la République d'Azerbaïdjan en lien avec une agression militaire ou une catastrophe naturelle ou technologique."*

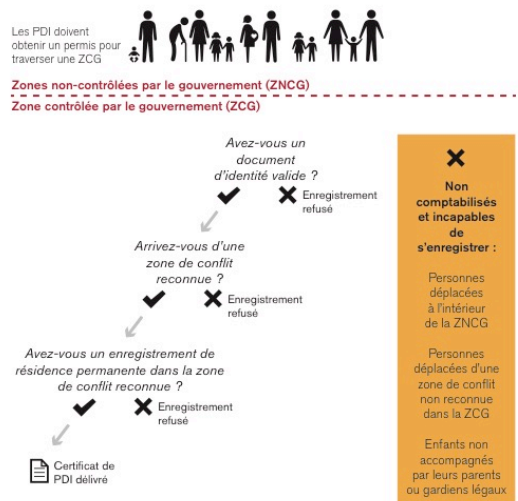
Loi sur le Statut des Réfugiés et Personnes Déplacées Internes en Azerbaïdjan, 1999

Il est de plus en plus admis que le déplacement tend à avoir des causes multiples et étroitement liées. Ce qui explique les difficultés à résoudre ce problème. Il y a souvent des restrictions dans les politiques et dans la réponse qui se basent sur une cause unique de déplacement.

**LES DEFINITIONS RESTRICTIVES D'UNE PDI DANS LES INSTRUMENTS NATIONAUX:** Les politiques et les législations nationales qui prévoient des mécanismes d'enregistrement et/ou qui créent des statuts légaux ou de facto de PDI ne doivent entraîner ni discrimination ni exclusion de certains groupes. L'exemple de l'Ukraine montre les risques de discrimination que de telles restrictions peuvent créer. Il doit être noté que ce pays a développé sa législation nationale en 2004, au cœur du conflit qui a conduit des déplacements massifs, avec pour but de répondre aux besoins des personnes déplacées.

*Les limitations de la définition ukrainienne de PDI signifie que de nombreuses PDI ne peuvent se faire enregistrer en tant que tel ou que d'autres font face à des obstacles au cours du processus. Par conséquent, un nombre significatif de PDI ne peuvent avoir accès à l'assistance gouvernementale. De plus seules les PDI enregistrées sont comptabilisées et prises en considération dans la planification humanitaire. Il y a également des incohérences entre la loi nationale sur les PDI et la résolution 509 sur leur enregistrement qui ont créé une confusion s'agissant de qui pouvait s'enregistrer et bénéficier de l'assistance. La loi définit une PDI*

### Obstacles formels à l'enregistrement en Ukraine



*comme “un citoyen ou un résident permanent en Ukraine qui a été forcé de fuir du fait du conflit, de l’occupation temporaire, de la violence généralisée ou de violations massives des droits de l’homme. » La résolution 509 inclut les étrangers et les apatrides qui ont une adresse permanente en Ukraine et qui ont été déplacés de zones officiellement listées comme hors du contrôle gouvernemental. Elle stipule également que les enfants ne peuvent être enregistrés que par leurs parents ou leurs gardiens légaux. De ce fait, les enfants placés sous la responsabilité de leurs proches n’ont pas accès à l’enregistrement. De plus il n’y a aucune provision permettant aux services nationaux de l’enfance d’enregistrer les enfants non accompagnés. Cela signifie également qu’ils sont exclus des chiffres sur le déplacement. Ceux qui sont le plus affectés sont les enfants scolarisés dans des zones sous contrôle gouvernemental et dont les parents sont restés dans les zones non contrôlées par l’Etat ainsi que ceux qui ne peuvent être considérés comme orphelins ou négligés.<sup>2</sup>*

**ENREGISTREMENT:**<sup>3</sup> L’enregistrement comporte l’identification des individus, des familles et des foyers déplacés et la collecte de données personnelles comme leur nom, leur date de naissance, leurs relations familiales, leur lieu d’origine, leur localisation et leurs besoins spécifiques.

Décider s’il convient de procéder à un enregistrement des PDI peut être une décision difficile à prendre. Cela peut, d’une part, sembler nécessaire ou utile pour répondre à un objectif spécifique, par exemple la nécessité d’identifier les personnes ayant le droit de recevoir certains avantages particuliers comme une assistance alimentaire, mais peut également contribuer de manière générale à améliorer les interventions en : (a) permettant d’établir le nombre exact, la localisation et les principales caractéristiques démographiques de la population déplacée, (b) en évitant que des personnes qui n’y ont pas droit reçoivent une assistance et des services humanitaires de manière frauduleuse, et (c) en facilitant la remise de documents temporaires pour remplacer des documents d’identité perdus lors de la fuite.

Il peut arriver, d’autre part, que l’enregistrement ne soit pas approprié, particulièrement s’il n’est pas possible de gérer correctement et de protéger les données sensibles, si la situation de déplacement est instable, si les PDI se sont enfuies dans des zones inaccessibles ou si les ressources et les capacités nécessaires ne sont pas disponibles pour gérer et mener à bien le processus d’enregistrement. L’enregistrement comporte également des risques, comme l’utilisation abusive des données personnelles ; l’exclusion de certains PDI, non seulement de l’enregistrement mais également de l’assistance si les deux choses sont liées ; la création d’attentes non réalistes en matière d’assistance et de protection ; le recours à des données obsolètes si les banques de données ne sont pas adéquatement mises à jour.

Les autorités nationales qui décident d’entreprendre un enregistrement doivent s’assurer que :

- les procédures sont transparentes, non-discriminatoires, connues et accessibles à toutes les PDI, et qu’elles sont suffisamment rapides pour ne pas retarder l’accès aux bénéfices particuliers qui peuvent être attachés à l’enregistrement ;
- les critères d’enregistrement sont clairs, non discriminatoires et n’excluent aucun individu ou groupe de PDI, conformément aux principes des Principes directeurs ;
- les procédures incluent toutes les PDI, notamment celles qui se trouvent dans des zones isolées et inaccessibles, ainsi que les personnes moins visibles qui, par exemple, ne vivent pas dans des camps ;

---

<sup>2</sup> IDMC, Displacement figures in Ukraine fail to reflect a complex reality, briefing paper, September 2015, disponible (en anglais) ici : <http://goo.gl/dziDrC>

<sup>3</sup> Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l’intérieur de leur propre pays. Guide pour en faciliter l’élaboration, IDMC-NRC/Brookings-LSE, août 2013, disponible ici : <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/09/03-policy-makers-guide-idp/201309nationalinstrumentsoninternaldisplacementthematicfr.pdf>

- le processus ne soumet les PDI à aucun risques en termes de protection ; les personnes qui ne disposent pas de papiers d'identification ne sont pas exclues de l'enregistrement et, au contraire, des documents leur permettant de s'enregistrer leur sont remis ; toutes les informations collectées sont protégées et leur confidentialité garantie de manière à ne pas exposer les PDI à des risques supplémentaires ;

#### AUTRES CLARIFICATIONS:

- Les Principes Directeurs n'imposent aucune condition s'agissant de la distance devant être parcourue par les personnes qui fuient pour pouvoir être considérées comme déplacées. Certaines PDI ne se déplaceront que d'une distance très courte, soit par choix ou parce qu'elles n'ont pas accès à un abri ou à une assistance alternative.
- Les Principes Directeurs ne contiennent aucune condition s'agissant de la durée du déplacement dans la définition d'une PDI. Une brève évacuation préventive et volontaire peut entrer dans les critères bien qu'elle ne créera peut-être pas de besoins ou des problèmes particuliers. De même, les personnes ne cessent pas d'être déplacées après une période préalablement fixée. De nombreuses PDI restent déplacées des décennies durant.
- Les Principes Directeurs reconnaissent que des personnes peuvent devenir PDI par anticipation de facteurs coercitifs à même de les forcer à se déplacer. Il pourrait cependant être difficile de déterminer qui est une PDI dans ces cas-là. Par exemple, dans le cas de des personnes se déplaçant en raison de catastrophes à évolution lente, il n'est pas aisé de déterminer s'il s'agit d'une migration d'adaptation ou d'une contrainte.
- Une PDI n'a pas besoin d'être citoyenne du pays concerné pour être considérée comme tel. Elle peut aussi être une résidente habituelle de ce pays. La résidence habituelle est généralement déterminée à la fois par un élément objectif en terme de temps de présence ; et d'un élément subjectif que constitue « l'intention de rester » ou *animus manendi*.
- Certaines législations nationales sur les PDI, notamment en Europe, confèrent un statut particulier aux PDI. Cela est souvent problématique car cela soulève la question de la détermination, du risque de discrimination, de l'exclusion de facto de certaines PDI, de leur droit à l'assistance et peut créer des difficultés considérables en termes de révocation. Donner un statut spécifique c'est courir le risque de créer une catégorie permanente de personnes vulnérables dont la situation sera difficile à solutionner.
- Les Principes Directeurs font une liste non-exhaustive des causes de déplacement. Certaines sont purement descriptives, d'autres plus juridiques, ou avec des implications juridiques :
  - Conflit armé: L'existence d'un conflit armé est une précondition de l'application du droit international humanitaire (DIH) qui s'ajoute aux droits de l'homme. Le DIH fait la distinction entre conflits armés internationaux et non-internationaux.

Les normes contraignantes de DIH applicables à des conflits armés non internationaux sont contenues dans le troisième article commun et le deuxième protocole additionnel des Conventions de Genève et dans les normes coutumières du DIH. Il y a deux niveaux (seuil) : si le

plus haut niveau de conflit est atteint, le deuxième protocole additionnel sera applicable. Pour le niveau inférieur, c'est l'article trois commun qui opérera.<sup>4</sup>

En réalité, une autre catégorie de conflit internationalisé est apparue, posant des questions sur le DIH applicable et pour qui. Le DIH apporte aussi de l'aide pour la qualification des conflits armés et le Comité International de la Croix Rouge (CICR) est l'organisation en charge de cette évaluation.

- Violence généralisée : Cette catégorie a été créée pour décrire les situations qui n'atteignent pas le niveau d'un conflit armé. Il s'agit des troubles intérieurs et recouvre les violences ethniques, communautaires et politiques.
  - Violation des droits de l'homme: Cette catégorie fait référence au droit des droits de l'homme. L'analyse de la situation permet de déterminer si des violations des droits de l'homme ont été commises. Les évacuations forcées sont un exemple commun de violation des droits de l'homme causant un déplacement.
  - Catastrophe naturelle ou d'origine humaine: Les deux types de catastrophes sont mentionnées dans les Principes Directeurs afin d'éviter un débat sur le lien de causalité.
- Les annotations des Principe Directeurs stipulent qu'ils ne s'appliquent pas aux "personnes qui se déplacent volontairement d'un endroit à un autre uniquement pour améliorer leur conditions économiques".

---

<sup>4</sup> CICR, commentaires sur le deuxième protocole additionnel à la Convention de Genève, 1987, disponible ici : [https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/475-760004?OpenDocument&xp\\_articleSelected=760004](https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/475-760004?OpenDocument&xp_articleSelected=760004)