

# Note d'orientation 9

## Evacuations humanitaires

### 1. Protection des civils pendant les évacuations

Les évacuations humanitaires ont lieu généralement dans des situations de catastrophe naturelle. Dans des situations de conflit armé, cependant, l'évacuation humanitaire est une mesure qui est prise uniquement en dernier ressort.

Dans des situations de conflit, les civils peuvent se retrouver pris entre les parties belligérantes ou même être la cible de ces parties. Si certains parviennent à fuir les zones dangereuses par leurs propres moyens, d'autres, notamment ceux qui sont déjà déplacés, ne sont peut-être pas capables d'atteindre une zone de relative sécurité. Les évacuations humanitaires ont souvent de graves implications en matière de sécurité, d'éthique, de politique et de logistique. **Les acteurs humanitaires, en coopération avec les Etats, ont eu recours exceptionnellement aux évacuations ou aux transferts d'urgence dans des circonstances extrêmes, lorsqu'il n'y avait pas d'autre moyen d'apporter une assistance ou une protection urgente pour répondre à de graves menaces sur la vie et la sécurité.**

L'expérience a montré que des évacuations humanitaires mal planifiées ou mal exécutées peuvent avoir pour conséquence l'échec de la protection et des pertes importantes en vies humaines.

Dans la planification des évacuations humanitaires, il faut envisager soigneusement l'impact négatif potentiel sur les droits de l'homme des personnes évacuées et des individus dans d'autres communautés touchées. Ces droits comprennent le droit de rechercher la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de son pays, d'être protégé de la purification ethnique et du déplacement arbitraire; et la liberté de choisir son lieu de résidence. Les évacuations humanitaires peuvent aussi nuire aux principes humanitaires fondamentaux qui sous-tendent l'action humanitaire – l'humanité, l'impartialité et la neutralité.<sup>1</sup>

#### 1.1. Différents scénarios

Les acteurs humanitaires ont apporté une assistance ou un soutien direct aux autorités compétentes dans les scénarios suivants:

- **La réinstallation** des populations vivant dans des zones dangereuses, par exemple des camps, des zones de conflit ou des zones sinistrées, vers une autre région du pays; justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, et d'autres risques pour la vie, notamment la présence d'éléments armés, et de risques sanitaires dus à la surpopulation.
- **L'évacuation humanitaire** des blessés, des

#### **Bosnie-Herzégovine 1992-1993:**

*« ... L'insistance politique sur le droit de rester ne devrait pas, dans la pratique, empêcher les personnes en danger de rechercher la sécurité. Dans beaucoup de régions, les minorités qui restaient ne voulaient qu'une chose – partir, et qu'on les aide à partir. Cela a créé un sérieux dilemme pour le HCR et le CICR. Alors que les organisations voulaient éviter de devenir parties à l'objectif du conflit, qui était les réinstallations fondées sur l'appartenance ethnique, elles ont aussi reconnu qu'aider les gens à partir était souvent la seule façon de sauver des vies. Comme l'a exprimé le Haut Commissaire Sadako Ogata, « Si vous emmenez ces gens, vous êtes complice de la purification ethnique, si vous ne le faites pas, vous êtes complice de meurtre »*

*Kirsten Young, « HCR et CICR en ex-Yougoslavie »*

Dans le contexte des catastrophes naturelles, les Etats et les acteurs humanitaires qui leur apportent une assistance devraient d'abord et avant tout chercher à **protéger sur le site** les communautés et les individus touchés, exposés à des risques graves pour leur vie, leur intégrité physique ou leur santé, en mettant en place toutes les mesures nécessaires. Cependant, si de tels moyens **s'avèrent être insuffisants**, les personnes en danger seront autorisées à quitter la zone dangereuse. Si toutefois il s'avère qu'elles ne peuvent le faire de leurs propres moyens, **les personnes en danger seront évacuées de la zone dangereuse par la mise en œuvre de tous les moyens possibles.**

*Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC (« Directives de l'IASC »)*

<sup>1</sup> Voir Partie I.1

malades et des autres civils, y compris des déplacés internes, pris au piège par le conflit armé (effectuée généralement par le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge).

- **Les programmes internationaux de transfert ou d'évacuation humanitaires**, dans un autre pays, d'individus ou de groupes de personnes particulièrement exposés à une attaque imminente ou à de graves violations des droits de l'homme<sup>2</sup>.

Dans des situations de conflit, c'est le rôle traditionnel du CICR, inscrit dans son mandat fondamental, de négocier avec les parties au conflit pour procéder à l'évacuation ou au transfert en toute sécurité des blessés, des malades et des civils, y compris des déplacés internes, pris au piège dans un conflit. Les institutions de l'ONU et les autres organisations internationales, telles que l'OIM, peuvent aussi participer aux évacuations et aux transferts humanitaires à grande échelle, dans des situations de catastrophe et de conflit.<sup>3</sup>

## 2. Considérations essentielles en matière de protection

Le contexte dans lequel les transferts et les réinstallations peuvent avoir lieu varie considérablement. Une analyse détaillée de la situation, notamment des motivations des principaux acteurs, est nécessaire dans chaque cas, afin de déterminer dans quelle mesure les acteurs humanitaires pourraient devenir complices des violations des droits de l'homme en apportant une assistance (par exemple, en aidant à consolider le déplacement) et jusqu'à quel point l'assistance immédiate est une mesure nécessaire en faveur des populations touchées pour sauver des vies. Une évaluation approfondie, même si elle est rapide, de tous les facteurs ayant un impact potentiel sur le transfert et la réinstallation sera également essentielle pour assurer que les mécanismes diplomatiques, de protection, de secours, de sécurité et de logistique, qui devront peut-être être mis en place, sont à la hauteur des enjeux de l'opération.

L'expérience opérationnelle, acquise à ce jour, met en lumière la nécessité pour les acteurs humanitaires de respecter plusieurs normes communes.

<p><b>Evaluations et analyses coordonnées</b> (Voir Partie III.1)</p>	<p>Dans la planification des évacuations, des transferts et des réinstallations, des efforts de sensibilisation au niveau diplomatique entrepris conjointement avec les acteurs nationaux et internationaux sont essentiels pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organiser avec les partenaires nationaux et internationaux la mise en place de mécanismes de partage d'informations efficaces.</li> <li>▪ Procéder à une analyse conjointe des risques et des lacunes. L'analyse de situation faite individuellement par les acteurs peut être influencée par leurs mandats, leurs intérêts et leurs capacités, et ils pourraient, de ce fait, promouvoir des approches ou des priorités différentes. Pour renforcer la réponse aux situations d'urgence, il est essentiel que cette analyse conjointe soit faite au stade le plus précoce possible.</li> <li>▪ Discuter avec toutes les parties intéressées, le cas échéant, en particulier avec les communautés locales, de la meilleure façon d'assurer la protection avant, pendant et après l'évacuation. Il faudrait envisager tous les scénarios possibles, et également ce qui peut mal se passer pendant l'évacuation, afin de minimiser les risques pour la vie et l'intégrité des civils.</li> </ul>
---	--

<sup>2</sup> Les programmes de transfert humanitaire et les programmes d'évacuation humanitaire comprennent des mesures d'assistance et de protection prises par les acteurs humanitaires et les Etats coopérants pour emmener les personnes en lieu sûr dans les pays voisins, dans une « région » (« transfert humanitaire ») et à l'extérieur de la « région » (« évacuation humanitaire »). Ces programmes diffèrent des programmes de réinstallation des réfugiés existants, qui s'occupent principalement de réfugiés reconnus individuellement et de groupes de réfugiés clairement définis dans un pays d'asile et qui sont réalisés annuellement par les Etats, indépendamment des autres Etats et des acteurs humanitaires, mais en coordination avec eux, selon leurs propres critères applicables aux programmes humanitaires.

<sup>3</sup> Une grande partie de cette expérience a été acquise dans des situations où les réfugiés ou les demandeurs d'asile étaient en danger imminent dans un premier pays d'asile. Dans certains cas, les personnes en danger ont été évacuées des zones en proie à des attaques vers des zones plus sûres du pays (par exemple, des réfugiés sierra léonais et libériens ont été déplacés des régions frontalières avec la Guinée en 2001) et dans d'autres cas, ils ont été emmenés en lieu sûr dans des pays tiers (par exemple, des réfugiés du Kosovo en Macédoine, en 1999, des demandeurs d'asile ouzbèks au Kirghizstan, en 2005).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S'assurer que tous les partenaires opérationnels connaissent les bénéficiaires des programmes, les destinations, les conditions de transport et de réception, et les ont approuvés.</li> </ul>
<p><b>Sélection du site de réinstallation et/ou des communautés d'accueil</b> (Voir Parties IV.6 et V.8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consulter les autorités et les partenaires concernés dans les structures de coordination pour identifier un site de réinstallation et/ou une communauté d'accueil. Lorsque c'est possible, inclure les déplacés internes ainsi que les membres des communautés environnantes et des communautés d'accueil dans le processus de sélection et de planification.</li> <li>▪ S'assurer que les évaluations de la viabilité du site prennent en considération les aspects liés à la protection et à l'autosuffisance, qui comprennent: la distance entre le site et les zones de conflit ou les acteurs armés présents; l'accès aux services sociaux; les infrastructures de base; les activités de subsistance; la proximité des autres communautés; et tous les aspects qui pourraient faire courir des risques, en matière de protection, aux personnes évacuées.<sup>4</sup></li> <li>▪ Conduire des discussions avec les représentants de la communauté d'accueil et des individus de tous âges, des deux sexes et d'origines diverses, afin de déterminer si la communauté d'accueil accepte l'installation des personnes évacuées.</li> <li>▪ Discuter et négocier avec les autorités concernées en ce qui concerne: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les mesures concrètes et effectives pour assurer la sécurité sur le nouveau lieu d'installation;</li> <li>- Les mécanismes nationaux de protection et l'engagement à les mettre en place, si nécessaire; et</li> <li>- L'accès humanitaire et le suivi de la protection.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Liberté de circulation et d'information</b> (Voir Parties IV.12 et V.13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Créer des mécanismes appropriés de surveillance et de mobilisation des communautés pour assurer que l'évacuation des individus est basée sur leur décision volontaire, qu'ils l'ont prise après avoir compris les conséquences de l'évacuation, du transfert ou de la réinstallation. Cela comprend le choix de ne pas revenir ni de s'installer dans un endroit où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé pourraient être exposées à des risques accrus.<sup>5</sup> Si cela est possible, la planification devrait permettre à des membres de la communauté de déplacés internes de visiter le nouveau site (voir Partie V.1).</li> <li>▪ Travailler avec les autorités locales concernées, les parties au conflit, les organisations humanitaires et les chefs de communauté pour s'assurer que les personnes évacuées sont autorisées à partir et à s'installer dans d'autres régions du pays comme elles le souhaitent, pendant et après l'évacuation ou la réinstallation.</li> <li>▪ Discuter avec les autorités, les organisations et les représentants concernés des communautés touchées de la manière dont les différentes organisations peuvent aider à diffuser des informations à tous les segments des communautés touchées. Les informations devraient comporter les raisons de l'évacuation, les procédures et les délais prévus, les destinations et les conséquences éventuelles du choix de partir ou de rester.</li> <li>▪ Recenser toutes les restrictions sur la liberté de circulation et d'installation en surveillant la situation des droits de l'homme/ la protection sur les nouveaux lieux d'installation, pendant et après les mouvements d'évacuation (voir Partie IV.1).<sup>6</sup></li> </ul>
<p><b>Négociations pour un accès et un passage</b></p>	<p>L'obtention de garanties fiables de la part des parties au conflit, afin de permettre l'évacuation en toute sécurité des civils à travers les lignes de front, est un problème, en particulier lorsque les parties au conflit utilisent les civils comme des pions.<sup>7</sup> Même des</p>

<sup>4</sup>Par exemple, dans certains cas, le passage par des zones peuplées d'ethnies diverses ou un trajet à pied trop long pour se rendre à l'école et aux points de distribution de nourriture et d'approvisionnement en eau peuvent exposer les personnes déplacées à des attaques physiques ainsi qu'à des violences liées au genre et à d'autres formes de violence.

<sup>5</sup> Les Directives de l'IASC préconisent de ne pas s'impliquer dans des évacuations, des transferts et des réinstallations involontaires. « A moins qu'elle ne s'avère nécessaire pour la protection des personnes affectées contre des menaces très graves ou imminentes à leur vie, leur intégrité physique ou leur santé, leur évacuation contre leur gré ou l'interdiction de leur retour ne sera pas soutenue pas des organisations assurant la protection et l'assistance des personnes affectées par des catastrophes naturelles, même dans le cas où ces mesures auraient été ordonnées par les autorités compétentes ».

<sup>6</sup> Ces restrictions ne devraient être limitées qu'à celles prévues par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sécurité nationale, la sécurité des populations touchées, l'ordre public, la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui.

<sup>7</sup>Par exemple, en 1993, des convois d'évacuation à grande échelle, transportant plusieurs milliers de civils désespérés de Srebrenica, ont été la cible de tirs et de bombardements qui ont tué plus de 50 personnes et en ont blessé beaucoup d'autres.

<p><b>en toute sécurité</b> (Voir Partie IV.2)</p>	<p>tentatives à une échelle moindre, d'évacuer les civils nécessitent parfois des négociations difficiles, avant que les parties belligérantes n'autorisent le départ des personnes évacuées.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La sauvegarde des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité et de neutralité pendant les négociations pour obtenir l'accès et le passage en toute sécurité nécessitera une bonne coordination parmi tous les acteurs humanitaires.</li> <li>▪ Pour s'assurer que tous les acteurs parlent d'une seule voix, une organisation devrait être nommée pour mener les négociations au nom de l'équipe de pays.</li> <li>▪ Les acteurs humanitaires devraient entreprendre une planification des situations d'urgence en cas d'éventuelles violations des accords sur l'accès et le passage en toute sécurité par les parties au conflit. Une planification méticuleuse, à l'avance, sera indispensable pour minimiser les pertes potentielles en vies humaines et tout autre risque encouru par la population civile et le personnel humanitaire.</li> </ul>
<p><b>Logistique pour assurer la sécurité et la dignité</b></p>	<p>La mise en place des opérations d'évacuation et de réinstallation nécessite une coordination logistique complexe dans les zones d'origine, de transit et de destination, avec les institutions compétentes de l'ONU, les organisations humanitaires internationales, les autorités nationales/locales et les acteurs de la société civile, et dans certains cas, avec les Etats tiers.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prendre des mesures concrètes pour que le transfert ait lieu en toute sécurité et dans la dignité, notamment en ce qui concerne les personnes ayant des besoins spécifiques, comme les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes et les enfants séparés de leur famille/non accompagnés.</li> <li>▪ Veiller à ce que les soins de santé, la nourriture et l'hébergement soient assurés pendant le transit et dans les zones de destination.</li> <li>▪ Sensibiliser les pays donateurs à la complexité des enjeux existants en temps voulu, pour garantir un soutien financier suffisant dès le début, afin de stimuler les capacités opérationnelles et de répondre aux objectifs, en matière de protection, de l'évacuation.</li> </ul>
<p><b>Terres, maisons et biens</b> (voir Partie V.11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plaider auprès des autorités nationales et des parties au conflit, pour qu'elles assument leurs responsabilités en ce qui concerne la sauvegarde des biens, des maisons et des équipements communs abandonnés. Ceux-ci devraient être protégés contre la destruction et l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraire et illégale.</li> <li>▪ Assister les communautés dans la préservation des terres, des logements et des documents d'enregistrement des biens. Si les conditions de sécurité le permettent, les aider à réaliser une évaluation d'urgence <i>ad hoc</i> des biens ou à mettre en place un système informel de certification avant ou aussitôt après l'évacuation, lorsqu'il n'existe pas de registres officiels. Si nécessaire, plaider auprès des autorités nationales pour qu'elles reconnaissent légalement les biens abandonnés et délivrent les certificats appropriés.<sup>8</sup></li> </ul>
<p><b>Unité de la famille</b> (voir Partie V.9)</p>	<p>En aucune circonstance, les familles ne devraient être séparées à la suite de mouvements de réinstallation ou d'évacuation, en particulier si des enfants sont concernés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prendre des mesures concrètes pour empêcher que les enfants soient séparés de leur famille (c'est-à-dire, inciter les parents à apprendre à leurs enfants leur nom et l'adresse complète de leur lieu de destination; leur donner des cordes légères pour qu'ils les attachent à leurs chevilles et à celles de leurs enfants; et également des marques d'identité à fixer sur les vêtements de leurs enfants ou à mettre autour de leur cou ou de leurs chevilles et répéter avec eux comment ils doivent procéder et à quel moment).<sup>9</sup></li> <li>▪ Aider les membres adultes des familles qui souhaitent rester ensemble à empêcher leur séparation.</li> </ul>
<p><b>Etablissement des critères de sélection pour l'évacuation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une évaluation rigoureuse des avantages et des inconvénients des critères de sélection applicables à l'évacuation est nécessaire. Le consentement en toute connaissance de cause de la communauté au sujet du critère final de sélection est aussi essentiel.</li> <li>▪ Etablir des systèmes organisés avec des institutions spécialisées afin de cibler les cas,</li> </ul>

<sup>8</sup> Voir « Implementing the Pinheiro Principles », Interagency Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, mars 2007.

<sup>9</sup> Pour avoir des indications détaillées, en particulier sur la prévention de la séparation des bébés et des jeunes enfants dans les familles, voir *The lost ones; Emergency care and family tracing for separated children from birth to five years*; Division du programme de protection de l'enfance, UNICEF, avril 2007.

	<p>selon la vulnérabilité et les besoins spéciaux de protection, et leur donner la priorité. En particulier, prendre en considération les détenus, les personnes ayant des besoins médicaux, les familles avec des nourrissons, les femmes enceintes avec des enfants, les mineurs non accompagnés, les femmes vulnérables et les personnes âgées.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer la transparence, l'équité et la cohérence dans l'application des critères de sélection aux procédures d'évacuation. Cela est vital pour minimiser la confusion, les tensions et l'impression que le processus de sélection est inéquitable.</li> <li>▪ Eviter l'établissement de systèmes de traitement rapide, qui fonctionnent fréquemment sur la base du « premier arrivé, premier servi » et plaider fermement contre de telles procédures. Si ces systèmes sont souvent l'option la plus facile dans les évacuations à grande échelle, ils ne permettent pas de traiter en priorité les personnes ou les groupes ayant des besoins particulièrement urgents en matière de protection.</li> </ul>
<p><b>Suivi de la protection et sensibilisation</b> (voir Parties IV.1 et 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etablir une surveillance et une présence renforcées sur le nouveau site de réinstallation et dans la zone d'origine où les individus qui sont restés peuvent être l'objet de persécutions accrues et de violations graves des droits de l'homme.</li> <li>▪ S'assurer que les individus qui choisissent de rester près de leurs foyers, comme les personnes âgées dont les membres de leur famille ont été évacués, ont accès à un soutien et à une assistance en permanence. Ces situations devraient être signalées aux institutions nationales compétentes ou aux réseaux de soutien locaux et, s'il y a lieu, aux organisations d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme.</li> <li>▪ Les acteurs humanitaires devraient maintenir un dialogue avec les autorités compétentes en vue d'élaborer les mesures nécessaires pour sécuriser le nouveau lieu d'installation, éviter des risques éventuels en matière de protection, mettre en place des mécanismes nationaux de protection, maintenir une présence internationale et assurer le suivi de la protection.</li> </ul>

### 3. Principaux enjeux

La conception et la mise en place des mouvements d'évacuation, de transfert ou de réinstallation peuvent impliquer des enjeux formidables. Quelques considérations qui devraient être analysées par une approche inter organisations sont présentées ci-après.

#### 3.1 Erosion du principe d'asile

En fonction du contexte, aider à la réinstallation ou à l'évacuation des civils dans un pays déchiré par un conflit peut avoir comme effet d'éroder le principe de l'accès à l'asile à l'extérieur du pays, au moins temporairement. Le droit de demander l'asile devrait rester une option pour tous les individus ou les groupes, avant et après un mouvement de réinstallation ou d'évacuation. Des mesures devraient être prises afin de donner des informations sur cette possibilité à la population civile et aux parties au conflit. Le fait que les demandeurs d'asile peuvent avoir été déplacés à l'intérieur de leur pays, même si cela est dû à une évacuation humanitaire, ne devrait pas avoir un effet négatif sur leur demande d'asile.

#### 3.2 Types de déplacement arbitraire et violations ciblées des droits de l'homme

Dans certaines circonstances, l'assistance humanitaire pendant une évacuation ou la réinstallation de civils ne font peut-être pas spécialement l'objet de controverses, en particulier si la situation n'est pas chargée politiquement, par exemple dans un contexte de catastrophe naturelle. Cependant, lorsque les mouvements de population font partie d'une politique de déplacement forcé ou d'une stratégie délibérée dans un conflit armé interne, comme la purification ethnique, les acteurs humanitaires feront face à de sérieux dilemmes moraux et politiques.<sup>10</sup> Les acteurs humanitaires devraient s'efforcer de ne pas être impliqués dans des évacuations, des transferts et des réinstallations involontaires, à moins que cela « ne s'avère nécessaire pour la protection des personnes affectées contre des menaces très graves ou imminentes à leur vie, leur intégrité physique ou leur santé »<sup>11</sup>(voir Partie V.1).

<sup>10</sup>Même des situations où le déplacement est dû à des causes naturelles peuvent être manipulées par la suite, à des fins politiques ou pour d'autres objectifs qui violent les droits des déplacés internes. C'est la raison pour laquelle il est important d'avoir une analyse claire de la situation, avant d'apporter une assistance dans les transferts de population.

<sup>11</sup> *La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles: les directives opérationnelles de l'IASC*, p. 19.

## Ressources

- *La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles. Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles*, IASC, juin 2006.
- *L'évacuation d'enfants de zones en conflit: réflexions et principes directeurs*, UNICEF et HCR, Genève, 1992.
- « HCR et CICR en ex-Yougoslavie: Bosnie-Herzégovie », Young, K., *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 843, septembre 2001.
- *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, résumé de discussions parmi des organisations s'occupant d'aide humanitaire et de droits de l'homme, édité par Sylvie Giossi Caverzasio, 2001.