



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} juillet 2024
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-sixième session

18 juin-12 juillet 2024

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques

**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits humains
des personnes déplacées dans leur propre pays,
Paula Gaviria Betancur***

Résumé

Dans le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 50/6, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays, Paula Gaviria Betancur, décrit les activités menées en exécution de son mandat pendant la période considérée et depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/78/245). Elle présente également une étude thématique sur les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques.

La Rapporteuse spéciale conclut que les réinstallations pourraient devenir de plus en plus inévitables à mesure que des régions disparaissent ou deviennent inhabitables. Qu'elle ait un caractère préventif ou réactif, la réinstallation planifiée doit être une solution de dernier ressort, à laquelle on a recours seulement lorsque le maintien sur place des établissements humains est impossible. Lorsqu'elle est due à une catastrophe ou est induite par les effets néfastes des changements climatiques, elle risque de porter atteinte à nombre de droits de l'homme et d'avoir de profondes répercussions sociales et culturelles. Lorsque toutes les autres solutions envisageables ont été explorées, une réinstallation planifiée, si elle est bien pensée, correctement financée, exécutée avec soin et axée sur les besoins des communautés, peut atténuer les risques liés au déplacement, permettre l'adoption précoce de mesures de protection des droits de l'homme et créer les conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables. Ce processus doit s'inscrire dans une approche pilotée par les pouvoirs publics, qui fait intervenir l'ensemble de la société, ainsi que dans des cadres fondés sur les droits de l'homme, élaborés conformément aux normes et règles internationales en la matière.

* La version originale du présent rapport a été soumise aux services de conférence après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction

1. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays donne des informations sur les activités qu'elle a menées entre août 2023 et avril 2024.
2. Le rapport a pour thème les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques. Les précédents titulaires du mandat ont abordé la question des réinstallations planifiées dans leurs rapports sur les changements climatiques et les déplacements internes¹, ainsi que sur les déplacements internes dans le contexte des effets néfastes graduels des changements climatiques². Le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard a examiné la question de la réinstallation en tant que crise des droits de l'homme³.
3. S'appuyant sur ces contributions, la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays s'applique à recenser les principales difficultés que posent, sur le plan des droits de l'homme, les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques, et à proposer une approche fondée sur les droits de l'homme.
4. Pour établir le présent rapport, la Rapporteuse spéciale a mené une étude documentaire, lancé un appel à contributions et organisé quatre consultations avec des représentants de la société civile, du monde universitaire et d'autres organisations basées en Asie, dans le Pacifique, dans les Amériques, en Europe et en Afrique⁴. Elle a également consulté les participants à un cours sur les déplacements internes organisé par l'International Institute of Humanitarian Law. Elle sait gré à tous les partenaires et autres acteurs qui ont participé aux consultations et lui ont transmis des communications écrites⁵.

II. Activités

5. Le 23 octobre 2023, la Rapporteuse spéciale a présenté son premier rapport annuel à l'Assemblée générale⁶, dans lequel elle a fait le point sur les activités menées depuis la soumission de son premier rapport au Conseil des droits de l'homme en juillet 2023, et a exposé les priorités thématiques auxquelles elle entendait se consacrer durant son mandat.

A. Visites de pays

6. La Rapporteuse spéciale a effectué, du 9 au 21 novembre 2023, une visite officielle au Mozambique, à l'invitation du Gouvernement mozambicain⁷.
7. La Rapporteuse spéciale regrette la décision du Gouvernement sud-soudanais de reporter la visite de pays prévue du 9 au 20 octobre 2023. Elle renouvelle son souhait de se rendre au Soudan du Sud et attend avec intérêt de pouvoir discuter d'une date qui conviendrait aux deux parties.
8. La Rapporteuse spéciale remercie les Gouvernement des Îles Marshall et de Vanuatu de l'avoir invitée à effectuer des visites de pays et se réjouit de fixer avec eux une date qui convienne aux parties.

¹ A/64/214 et A/66/285.

² A/75/207.

³ Voir A/HRC/55/53.

⁴ La Rapporteuse spéciale remercie la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes d'avoir facilité les consultations.

⁵ Les communications sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/calls-for-input/2024/call-input-hrc56-thematic-report-climate-change-and-internal-displacement>.

⁶ A/78/245.

⁷ Voir A/HRC/56/47/Add.1.

B. Sensibilisation et collaboration avec les parties prenantes

9. La Rapporteuse spéciale a continué de participer activement à l'examen indépendant de la réponse humanitaire aux déplacements internes organisé par le Comité permanent interorganisations, en tant que membre de son équipe dirigeante et en tant que membre du groupe de référence qui a conseillé l'équipe d'experts chargée de l'examen. Elle s'est aussi régulièrement entretenue avec l'équipe dirigeante du Comité, lui demandant d'accorder une plus grande attention à la protection et aux droits humains des personnes déplacées dans le cadre des crises humanitaires en cours, notamment dans le Territoire palestinien occupé, en République démocratique du Congo, en Haïti, au Myanmar, au Soudan et en Ukraine. Elle a en outre publié de nombreux communiqués de presse, communications et déclarations aux médias, entretenant ainsi un dialogue suivi sur ces crises et sur d'autres situations de déplacement.

10. En tant que coresponsable du Groupe d'experts sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, la Rapporteuse spéciale a mené en novembre 2023, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Groupe mondial de la protection, une mission en Ukraine, avec des membres du Groupe d'experts, à l'invitation du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien. La mission a coïncidé avec la première réunion du forum national des conseils des déplacés, convoquée par la Vice-Première Ministre et la Ministre de la réintégration.

11. La Rapporteuse spéciale a prononcé, à l'International Institute of Humanitarian Law, le discours d'ouverture de cours en ligne sur les déplacements internes, dispensés en espagnol, en français et en anglais, et a participé à de nombreuses manifestations, telles que le forum des partenariats 2024 du Conseil économique et social, la Conférence sur le déplacement interne et les solutions, la Conférence mondiale sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et la célébration du vingt-cinquième anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, organisée par l'Observatoire des situations de déplacement interne.

III. Réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques

A. Approche conceptuelle

12. Les déplacements internes liés aux catastrophes soudaines ou à évolution lente, ou aux effets néfastes des changements climatiques, devraient augmenter à mesure que ces changements s'intensifient⁸. De surcroît, les effets des changements climatiques se conjuguent de plus en plus souvent à ceux des conflits. La majorité des 20 pays les plus vulnérables aux changements climatiques sont en guerre⁹. En outre, 70 % des personnes déplacées se trouvent dans des États fragiles ou touchés par un conflit qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques¹⁰. Face à l'extrême précarité qui frappe ces personnes, il est essentiel de réfléchir aux moyens d'alléger les souffrances qu'elles endurent.

13. Le droit de rester à son domicile ou d'y revenir après avoir été déplacé est un droit fondamental. Il faudrait donc, pour préserver autant que possible les établissements humains, donner la priorité aux mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets. La réinstallation ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort, lorsqu'elle est nécessaire pour protéger la vie et la santé, et reposer sur une concertation avec les communautés concernées ou être organisée à leur demande.

⁸ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Technical summary », in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2022).

⁹ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Quand la pluie devient poussière : Comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées* (2020).

¹⁰ Voir <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/cfis/cfi-loss-damage-study/submissions/subm-impact-loss-damage-un-enti-unhcr.docx>.

14. Les réinstallations planifiées ne devraient avoir lieu qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elles sont inévitables et absolument nécessaires parce que les zones concernées sont exposées à des dangers et qu'il devient impossible d'y maintenir des établissements humains¹¹. Elles doivent être menées de manière non discriminatoire, être conformes aux obligations mises à la charge de l'État en matière de droits de l'homme, respecter les garanties de fond et de procédure et se dérouler dans des conditions de sécurité et de dignité. Une attention particulière doit être accordée à la protection des groupes qui sont fortement tributaires de leurs terres ou y sont particulièrement attachés.

15. Les réinstallations planifiées peuvent, à condition que les droits de l'homme et le bien-être des communautés soient, à chaque étape, pleinement garantis, protégés et prioritaires, favoriser la mise en place de solutions durables pour les communautés déplacées qui ne peuvent pas retourner chez elles parce que les zones concernées sont devenues inhabitables ou trop dangereuses pour être habitées, ou ont tout simplement disparu en raison d'une catastrophe naturelle ou des effets néfastes des changements climatiques (glissement de terrain ou élévation du niveau de la mer, par exemple).

16. Différents termes sont utilisés pour décrire les mouvements et les établissements de population liés aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques. Dans les publications comme dans les textes normatifs, les termes anglais « *planned relocation* » et « *resettlement* » sont utilisés indifféremment pour désigner la réinstallation¹². Dans son rapport de 2024, le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable a employé le terme anglais « *resettlement* », qui « s'entend du déplacement d'un groupe de personnes, petit ou grand, vers ce qui devient son nouveau lieu de résidence habituel, où il reconstruit sa vie et retrouve des moyens de subsistance »¹³. Dans sa résolution 55/11, le Conseil des droits de l'homme a invité les États et les autres parties prenantes à contribuer aux lignes directrices sur la réinstallation que le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable devait élaborer. Le Rapporteur spécial reste disposé à apporter sa contribution à cet égard.

17. Aux fins du présent rapport, la Rapporteuse spéciale utilisera le terme « réinstallation planifiée » tel qu'il est entendu par les États parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁴ et employé dans les processus de la Convention-cadre¹⁵ et du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)¹⁶. Les États ont également adopté cette terminologie en dehors des processus de la Convention-cadre et du Cadre de Sendai¹⁷.

18. Dans le présent rapport, la réinstallation planifiée est définie comme un

« processus planifié dans lequel [...] des groupes de personnes sont déplacés ou sont aidés à s'éloigner de leur domicile ou de leur lieu de résidence temporaire, sont installées dans un nouvel endroit et bénéficient des conditions pour reconstruire leur vie. La réinstallation planifiée est réalisée sous l'autorité de l'État, se déroule à l'intérieur des frontières nationales et vise à protéger les personnes contre les risques et les conséquences liés aux catastrophes et au changement environnemental, y compris les effets des changements climatiques »¹⁸.

¹¹ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principes 7 (par. 1) et 24.

¹² Communication de David James Cantor.

¹³ A/HRC/55/53, par. 6.

¹⁴ Cadre d'adaptation de Cancun (FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 f)).

¹⁵ FCCC/CP/2018/10/Add.1, décision 10/CP.24, annexe.

¹⁶ Par. 27 k) : « De formuler, le cas échéant, des politiques publiques concernant les questions liées à la prévention de l'implantation d'établissements humains dans des zones exposées à des risques de catastrophe ou à la réinstallation de ces établissements, quand cela est possible [...] ».

¹⁷ Voir https://forumsec.org/sites/default/files/2024-02/Pacific_Regional_Framework_on_Climate_Mobility.pdf.

¹⁸ Brookings, Université de Georgetown et HCR, « Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée ».

La réinstallation planifiée peut avoir un caractère préventif (elle vise à anticiper la catastrophe) ou réactif (elle se produit en réponse à une catastrophe)¹⁹, et la mise en place des conditions permettant aux personnes réinstallées de reconstruire leur projet de vie dans le lieu de réinstallation équivaut à faciliter la recherche de solutions durables à la situation des déplacés²⁰.

19. Tout comme les réinstallations planifiées, les évacuations et les expulsions liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques sont des mouvements de population qui ne devraient avoir lieu qu'à titre exceptionnel et dans le plein respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire²¹. Toutefois, elles se distinguent des réinstallations planifiées, qui sont censées être permanentes, alors que les évacuations ont vocation à être temporaires²². Dans le cadre d'une réinstallation planifiée, les personnes sont relogées dans un lieu défini au lieu d'être simplement contraintes de quitter un lieu, comme c'est le cas lors d'une expulsion. Les déplacements de personnes induits par des catastrophes ou les effets néfastes des changements climatiques ne constituent pas une réinstallation planifiée, sauf s'ils s'inscrivent dans un processus planifié dont le but est de remédier à des aléas particuliers, (atténuation des conséquences d'une potentielle inondation, par exemple).

20. La question de savoir à quel moment une réinstallation planifiée constitue un déplacement interne mérite une attention particulière. Dans les situations de déplacement interne, les personnes ont été forcées ou contraintes à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel en raison de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État²³. Le facteur déterminant est ici le caractère involontaire du déplacement. La réinstallation planifiée constitue donc un déplacement interne lorsque les personnes sont forcées, contre leur gré, de s'installer ailleurs. Toutefois, lorsque des pressions s'exercent sur l'environnement, la frontière entre déplacement volontaire et déplacement forcé est souvent floue. Une communauté pourrait consentir à la réinstallation sous la menace, par exemple, de l'élévation du niveau de la mer, mais un tel consentement serait influencé par la nécessité pressante d'éviter un danger imminent et ne serait donc pas l'expression d'une liberté de choix totale²⁴.

21. Le principe 6 des Principes directeurs consacre expressément le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire et interdit le déplacement forcé des personnes touchées par des catastrophes, à moins que leur sécurité et leur santé ne l'exigent ; par conséquent, si les réinstallations planifiées peuvent, lorsqu'elles sont utilisées en dernier ressort, être indispensables pour garantir la sécurité ou la santé des personnes concernées, elles risquent, dans d'autres circonstances, de s'apparenter à un déplacement arbitraire. Les déplacements qui ne respectent pas les normes minimales relatives au principe de légalité et aux autres garanties, qui durent plus longtemps qu'il n'est nécessaire ou qui, à long terme, nuisent à l'exercice des droits de l'homme, peuvent être considérés comme arbitraires²⁵. Il en est de même pour les réinstallations planifiées qui pourraient être évitées par le recours à des solutions plus sûres, telles que l'amélioration des infrastructures²⁶.

¹⁹ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe : rapport de synthèse multi-pays* (2019), p. 181 ; communication de David James Cantor.

²⁰ Erica Bower et Elizabeth Ferris, « Planned relocations and durable solutions: learning from parallel conversations », *Researching Internal Displacement*, 12 mars 2024 ; communication de David James Cantor.

²¹ Dans les situations de conflit armé, les évacuations temporaires pour des raisons liées au conflit ne sont autorisées que si la sécurité des civils concernés ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent (Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 49 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949, art. 17 (par. 1)).

²² HCR, Groupe sectoriel global chargé de la protection, *Manuel pour la protection des déplacés internes* (2010), p. 542 ; communication de David James Cantor.

²³ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, par. 2.

²⁴ Elizabeth Ferris, *Climate Justice and Environmentally Displaced Persons* (à paraître) ; communication de David James Cantor.

²⁵ Voir [A/76/169](#).

²⁶ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 6 (par. 2 d)).

B. Les réinstallations planifiées : une problématique mondiale

22. On ne dispose actuellement pas de données, au niveau mondial ou national, sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une réinstallation²⁷. Dans le cadre d'un recensement des réinstallations planifiées liées aux risques naturels, aux catastrophes et aux changements climatiques, dont les résultats ont été publiés en 2021-2022, on a dénombré 408 cas dans 78 pays, dont environ 40 % en Asie, 38 % dans les Amériques, 10 % en Afrique et 9 % dans le Pacifique. Peu de cas ont été observés en Europe et au Moyen-Orient. Selon cette étude, le nombre de cas, en proportion de la taille de la population, était le plus élevé dans la région du Pacifique. Le phénomène est probablement sous-estimé, puisque seuls les cas attestés par des documents de la littérature académique et grise publiés en anglais, en espagnol, en français et en portugais ont été pris en compte dans l'étude. La répartition régionale de ces cas de réinstallation planifiée correspond aux estimations de déplacements causés par des catastrophes et aux zones sensibles, ce qui montre que les réinstallations planifiées apparaissent à la fois comme une stratégie de prévention et comme une solution dans le contexte des catastrophes ou des effets néfastes des changements climatiques²⁸.

23. À l'issue d'une analyse approfondie de 34 cas attestés de réinstallation planifiée, tirés du recensement mené à l'échelle mondiale, plusieurs tendances se dégagent. La plupart des réinstallations ont concerné moins de 250 foyers, voire beaucoup moins pour un grand nombre d'entre elles. Dans la plupart des cas, les personnes ont été transférées d'un site d'origine commun vers un site de destination commun. Les sites d'origine et de destination étaient pour l'essentiel ruraux (sauf en Asie, où une plus grande proportion des sites de destination étaient de type urbain). La plupart du temps, le site de destination se trouvait à moins de 20 kilomètres du site d'origine, et, dans un peu moins de la moitié des cas, à moins de 2 kilomètres. Les acteurs locaux et les autorités gouvernementales étaient chacun à l'origine de la moitié des cas et les pouvoirs publics, les acteurs non gouvernementaux et les acteurs locaux ont accompagné l'organisation de ces réinstallations planifiées. Enfin, près de la moitié des 34 cas de réinstallation ont concerné des populations autochtones²⁹. Pour que ces tendances puissent être confirmées à l'échelle mondiale, un échantillon plus important est indispensable.

C. Cadres juridiques et stratégiques applicables

1. Instruments internationaux

24. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays s'appliquent aux personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières nationales dans le contexte de catastrophes, y compris celles liées aux changements climatiques, et constituent le principal cadre international de protection des droits humains des personnes déplacées. Les principes 7 (par. 3), 15, 18, 20 et 28 disposent qu'il incombe au premier chef aux États de respecter, protéger et réaliser les droits humains des personnes déplacées, de leur fournir une aide et de créer des conditions propices à la mise en place de solutions durables, telles que précisées dans le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, établi par le Comité permanent interorganisations. En vertu des Principes directeurs, les déplacements arbitraires sont interdits et les autorités sont tenues d'explorer toutes les options envisageables pour éviter les déplacements. Le principe 15 précise que les personnes déplacées ont le droit d'être

²⁷ Les Fidji font exception à la règle et tiennent une comptabilité des familles réinstallées.

²⁸ Erica Bower et Sanjula Weerasinghe, *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, 2021).

²⁹ Ibid. Voir aussi les communications de Human Rights Watch, d'Alaska Institute for Justice et de Miriam Cullen ; communications soumises conjointement par Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales et CICrA Justicia Ambiental, et par Merewalesi Yee, Annah Piggott-McKellar et Celia McMichael.

protégées contre le retour ou la réinstallation forcés dans tout lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient en danger³⁰.

25. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), l'Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (2012), la décision relative au Cadre de l'adaptation de Cancún (2010), le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et les Principes Péninsule relatifs aux déplacements internes liés au climat éclairent, sur les plans conceptuel, stratégique et juridique, les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques. Les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, établis en 2007 par le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable³¹, soulignent combien il importe que les réinstallations se déroulent dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme.

26. Le droit international confère des droits particuliers aux peuples autochtones en ce qui concerne les projets de réinstallation. Selon l'article 10 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires et aucune réinstallation ne devrait avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour. L'article 16 de la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail dispose que, en principe, les peuples autochtones ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent ; néanmoins,

lorsque le déplacement et la réinstallation des peuples [autochtones] sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace³².

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales souligne l'obligation qui incombe aux États d'empêcher le déplacement de ces personnes et de les protéger contre tout déplacement arbitraire et illégal les éloignant de leur lieu de résidence habituelle et de leurs terres.

27. Établi par Brookings, l'Université de Georgetown et le HCR, le Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée a pour objectif d'aider les États, les communautés et d'autres acteurs à protéger, par une réinstallation planifiée, les personnes contre les conséquences des catastrophes et les effets des changements environnementaux, y compris les changements climatiques. Il contient des principes clefs, expose le cadre juridique, stratégique et institutionnel des réinstallations planifiées, et précise d'autres paramètres, tels que l'évaluation du besoin de réinstallation, la planification, la prise de décision et la mise en application à long terme, l'accent étant mis sur les éléments transversaux, tels que la consultation des communautés. Le Guide et sa boîte à outils, publiée en 2017 par le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Université de Georgetown³³, soulignent l'importance de prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, le maintien des moyens de subsistance et des réseaux sociaux, culturels et économiques, les complexités liées aux terres, le financement durable, l'estimation des risques et le suivi après la réinstallation. La boîte à outils précise également les dispositifs de gouvernance et les considérations relatives aux droits des personnes qui refusent la réinstallation.

³⁰ Voir aussi Daniel Petz, *Operational Guidance and Frameworks Relevant to Planned Relocations Caused by Natural Hazards, Environmental Change, and Climate Change* (Brookings, 2015).

³¹ Voir A/HRC/4/18, annexe I.

³² Ces droits s'appliquent à tous les cas de réinstallation planifiée, y compris les cas dans lesquels il n'y a pas de risques de catastrophe naturelle.

³³ *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*.

28. Selon le principe 6 de la Déclaration de principes de Sydney sur la protection des personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer, après leur réinstallation, les personnes réinstallées doivent retrouver le niveau de vie qu'elles avaient avant la réinstallation. En ce qui concerne l'estimation de la valeur des logements, des terres et des biens, les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées³⁴ mettent l'accent sur l'importance d'indemniser les personnes dépossédées de telle sorte qu'elles retrouvent la situation dans laquelle elles se trouvaient avant la perte de leur bien. L'indemnisation doit être estimée conformément au droit international et aux normes relatives aux droits de l'homme, en tenant compte des pertes subies au-delà des constructions. Le modèle de risque d'appauvrissement et de reconstruction³⁵ quantifie les conséquences plus larges de la réinstallation, comme la perte de terres, le chômage, le sans-abrisme, la marginalisation, l'augmentation de la morbidité et de la mortalité, l'insécurité alimentaire, la perte d'accès aux biens communs et la dislocation sociale. De même, certaines méthodes d'évaluation des conséquences de l'expulsion peuvent également aider à mesurer les préjudices subis au-delà de la perte des constructions³⁶. Ces différents facteurs s'appliquent de la même manière aux personnes déplacées dans le contexte de catastrophes à évolution lente, y compris l'élévation du niveau de la mer³⁷.

2. Instruments régionaux

29. Le Cadre régional du Pacifique sur la mobilité climatique, premier du genre, fait du droit de rester sur place une priorité fondamentale et souligne qu'une réinstallation planifiée doit uniquement être une mesure de dernier ressort, qui doit être mise en place de manière sûre, digne et rapide³⁸. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge conseille ses membres de la région Asie-Pacifique sur les étapes à suivre pour mener à bien une réinstallation³⁹.

30. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique confirme que le déplacement interne comprend l'évacuation et la réinstallation involontaires ou forcées. Elle dispose, en son article 4, que les États doivent mettre au point des systèmes d'alerte précoce dans les zones de déplacement potentiel, et élaborer et mettre en œuvre des stratégies de réduction du risque de catastrophes⁴⁰. Elle invite, en son article 9, les États à protéger « les biens individuels, collectifs et culturels abandonnés par les personnes déplacées ». Enfin, elle met l'accent sur l'obligation qui incombe aux États d'accorder des réparations lorsque, dans le contexte d'une catastrophe, le Gouvernement ne protège ni n'aide les personnes déplacées.

3. Instruments nationaux

31. En 2024, six pays avaient élaboré un instrument national sur les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques : les Fidji, la Jamaïque, les Îles Salomon, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou et l'Uruguay. Aux Fidji, les lignes directrices relatives aux réinstallations planifiées sont ancrées dans les droits internationaux de l'environnement, des droits de l'homme et des migrations, ainsi que dans le droit interne et le droit coutumier traditionnel (*kastom*), qui régit les communautés locales⁴¹. À Vanuatu, la politique nationale relative à l'adaptation aux changements

³⁴ E/CN.4/Sub.2/2005/17, annexe.

³⁵ Voir Michael Cernea, « Impoverishment Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations », Brookings Institute (2002).

³⁶ HCDH *et al.*, « Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles in the Middle East and North Africa » (à paraître). Voir <https://www.ohchr.org/en/climate-change/impact-loss-and-damage-adverse-effects-climate-change-human-rights>.

³⁷ Voir Tribunal international du droit de la mer, avis consultatif du 21 mai 2024 sur le changement climatique et le droit international.

³⁸ Voir <https://forumsec.org/publications/pacific-regional-framework-climate-mobility>.

³⁹ Voir <https://disasterlaw.ifrc.org/media/3797>.

⁴⁰ Voir aussi <https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all>.

⁴¹ Fidji, Ministère de l'économie, « Planned Relocation Guidelines : a framework to undertake climate change-related relocation » (2018).

climatiques et aux déplacements induits par les catastrophes fixe les lignes directrices concernant les réinstallations planifiées liées aux catastrophes ou aux effets néfastes des changements climatiques. Il est important de noter que, malgré l'adoption de cadres particuliers, les réinstallations planifiées ne sont pas toujours organisées de manière cohérente et ne se voient pas toujours allouer des capacités institutionnelles et des financements suffisants.

32. Les réinstallations planifiées peuvent également relever de cadres juridiques et stratégiques liés aux catastrophes. Au Mozambique, la loi nationale sur la gestion des catastrophes fait de la réinstallation une mesure préventive et précise les responsabilités des différentes institutions⁴². Au Malawi, la loi sur la gestion des catastrophes (2023) prévoit une procédure permettant de classer certaines zones sujettes aux catastrophes comme zones « à haut risque » et contient diverses dispositions sur la réinstallation des personnes vivant dans ces zones. Au Guatemala, le plan d'action 2022-2024 visant à prévenir les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques, à les réduire et à y faire face préconise, s'agissant des réinstallations planifiées, l'adoption de principes qui respectent les droits de l'homme et prennent en compte les questions de genre et les identités territoriales et culturelles⁴³. Au Bangladesh, en Côte d'Ivoire, en Égypte, à la Grenade, en Inde, au Japon, au Malawi, au Myanmar, en Namibie, au Pakistan, aux Philippines, dans les Samoa américaines, à Vanuatu et au Viet Nam, les politiques et stratégies nationales de réduction des risques de catastrophe font référence à la réinstallation planifiée.

33. Certains États réglementent la réinstallation planifiée dans le cadre de plans d'adaptation aux changements climatiques (Cuba), de lois sur l'aménagement du territoire (République dominicaine) ou de lois sur l'accès au logement (Argentine). D'autres, comme le Ghana et le Sénégal, ont élargi la portée de leurs politiques d'utilisation des sols et de gestion des risques de catastrophes à l'élaboration de cadres ad hoc pour certaines mesures de réinstallation⁴⁴. Les réinstallations planifiées peuvent également être régies par des instruments relatifs au développement, à la réinstallation (*resettlement*), aux déplacements internes ou au zonage, ou par des outils de planification.

D. Financement des réinstallations planifiées

34. Les modalités de financement des réinstallations planifiées varient d'une situation à l'autre. Elles combinent souvent de multiples sources : autorités nationales et locales, banques multilatérales, organisations non gouvernementales, acteurs du secteur privé, églises, organismes des Nations Unies, Fonds vert pour le climat, Fonds pour l'adaptation, etc. Des fonds peuvent également être collectés directement auprès des membres des communautés réinstallées. Les Fidji ont créé en 2019 un fonds d'affectation spéciale pour les réinstallations planifiées, financé en partie par le produit de la taxe nationale sur l'environnement et l'adaptation aux changements climatiques et par des contributions internationales⁴⁵. Divers bailleurs de fonds apportent leurs contributions à différentes étapes, par exemple au moment de l'estimation des risques et de la planification, de l'acquisition de terrains ou de la construction des bâtiments. Souvent, les fonds affectés à la réinstallation physique ne sont pas suffisants pour couvrir les coûts à long terme, en particulier les coûts nécessaires au rétablissement des moyens de subsistance. Dans certains cas, la réinstallation planifiée est envisagée en dernier ressort, bien que son financement ne soit jamais garanti⁴⁶.

35. La Rapporteuse spéciale rappelle la décision 1/CP.28, prise lors de la vingt-huitième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, concernant la mise en place des nouvelles modalités de

⁴² Voir Erica Bower et Sanjula Weerasinghe, *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (2021).

⁴³ Voir <https://pamad.disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/Guatemala-NIP.pdf>.

⁴⁴ pub2021_183_r_2022_final-version-march-2022.pdf (iom.int).

⁴⁵ Voir https://researchinginternaldisplacement.org/short_pieces/planned-relocations-what-we-know-dont-know-and-need-to-learn/.

⁴⁶ HCR, Université de Georgetown et Organisation internationale pour les migrations, *A Toolbox: Planning Relocations*.

financement, y compris d'un fonds, permettant de faire face aux pertes et préjudices. Elle estime que le fonds devrait également servir au financement des réinstallations planifiées lorsque celles-ci s'imposent en tant que mesure de dernier recours et qu'aucune autre solution n'existe ou n'est possible. Dans le cadre d'un effort mondial, les États parties développés devraient financer le fond et montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique, en tenant compte des besoins, des priorités et des stratégies des pays en développement. À terme, leur objectif devrait toutefois être de redoubler d'efforts pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre afin d'éviter les réinstallations inutiles. Cela vaut particulièrement pour les États dont la superficie est limitée, comme les Îles Marshall, qui sont tributaires des mesures prises au niveau mondial pour lutter contre les changements climatiques et du soutien des donateurs pour s'adapter à ces changements⁴⁷.

E. Effets des réinstallations planifiées sur les droits de l'homme

36. Dans la section ci-après, la Rapporteuse spéciale s'appuie sur des exemples de réinstallation planifiée mentionnés dans les communications pour démontrer que, même si chaque cas est particulier, les personnes et les communautés relocalisées constatent trop souvent une dégradation de l'exercice de leurs droits fondamentaux et que, des années après la réinstallation, elles ne sont pas encore, pour nombre d'entre elles, totalement remises du préjudice qu'elles ont subi⁴⁸. Elle met en évidence les répercussions qui lui ont été signalées dans les communications et lors des consultations, sans chercher à répertorier de manière exhaustive tous les droits dont l'exercice est compromis.

37. Face à l'éventualité d'une réinstallation, les communautés et leurs membres ont diverses réactions. Certains proposent d'eux-mêmes leur réinstallation et jouent un rôle de premier plan dans les opérations, comme cela a été le cas de la communauté autochtone Guna de Gardi Sugdub, au Panama⁴⁹ ; d'autres, adoptant la pratique de l'« immobilité volontaire », préfèrent rester sur place malgré les catastrophes à répétition et les avantages que pourrait offrir une réinstallation sur le plan de la sécurité⁵⁰. Par exemple, certaines communautés des Tonga, des Fidji et du Ghana, profondément attachées à leurs terres, préfèrent rester sur place⁵¹, tandis que d'autres communautés, au Bangladesh, en Colombie, en Inde, aux Philippines, au Viet Nam et en République démocratique du Congo craignent avant tout de perdre leurs moyens de subsistance⁵². D'autres encore ont changé d'avis au fil du temps. D'abord réticente à partir, la population d'El Bosque, au Tabasco (Mexique), a sollicité une aide à la réinstallation après avoir vainement tenté de lutter contre l'érosion du littoral et de s'adapter sur place à cette situation, et après avoir été déplacée à la suite de violentes tempêtes⁵³.

38. Les réinstallations sont souvent tardives et peuvent, une fois qu'elles ont débuté, prendre des années. L'examen des cas soumis aux fins du présent rapport montre que certains retards importants s'expliqueraient par le temps nécessaire pour procéder à des évaluations techniques, repérer, négocier, acquérir et transférer des terrains appropriés, mobiliser des ressources financières suffisantes et construire les logements et les infrastructures⁵⁴. Ces retards, dont certains ont purement et simplement empêché plusieurs réinstallations,

⁴⁷ Communication des Îles Marshall.

⁴⁸ Beatriz Felipe Pérez et Alexandra Tomaselli, « Indigenous Peoples and climate-induced relocation in Latin America and the Caribbean: managed retreat as a tool or a threat? », *Journal of Environmental Studies and Sciences*, vol. 11, n° 3 (2021).

⁴⁹ Communication de Human Rights Watch.

⁵⁰ Carol Farbotko et al., « Relocation planning must address voluntary immobility », *Nature Climate Change*, vol. 10, n° 8 (2020), p. 702 à 704.

⁵¹ Communication de l'Observatoire des situations de déplacement interne ; voir aussi Mumuni Abu et al., « Social consequences of planned relocation in response to sea level rise: impacts on anxiety, well-being, and perceived safety », *Scientific Reports*, vol. 14 (2024).

⁵² Communications de l'International Centre for Climate Change and Development et de l'Observatoire des situations de déplacement interne ; voir aussi Organisation internationale pour les migrations, *Planned Relocation in the Context of Environmental Change in Hoa Binh Province, Northern Viet Nam* (2017).

⁵³ Communications de Juan Manuel Orozco Moreno et Claudia Fry, et du Mexique.

⁵⁴ Communication de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

seraient également dus à l'absence de cadre juridique ou stratégique, au manque de coordination entre les institutions, aux lacunes institutionnelles et aux problèmes de gouvernance, aux capacités techniques limitées, qui ne permettent pas d'estimer les risques, et à l'absence de collaboration entre les autorités nationales et locales⁵⁵. En Alaska, les villages autochtones de Newtok et de Nakapiak ont reçu chacun 25 millions de dollars dans le cadre du programme d'aide à la réinstallation des tribus mis en place aux États-Unis d'Amérique en 2021. Pourtant, cette somme ne représenterait qu'un quart du montant nécessaire à la réinstallation complète de leurs communautés⁵⁶.

39. Lors d'une consultation en ligne, la Rapporteuse spéciale a été informée que certaines communautés, constatant qu'elles n'étaient plus en sécurité sur leur territoire, n'avaient eu d'autre choix que de déménager avant même que leur réinstallation ne débute. En Amérique latine, certains peuples autochtones qui avaient du mal à obtenir les autorisations et l'aide financière nécessaires à leur réinstallation ont finalement déménagé par leurs propres moyens. Les personnes qui ont été évacuées auraient, dans l'attente de leur réinstallation, vécu pendant de longues périodes dans des logements temporaires inadaptés, sans avoir accès à des infrastructures et à des services appropriés⁵⁷. D'autres personnes, restées dans leur lieu de résidence d'origine, vivent dans des conditions de plus en plus précaires, face à une dégradation croissante de l'environnement. Par exemple, dans le golfe du Mexique, la population d'El Bosque, qui avait été déplacée après de violentes tempêtes et devait également être réinstallée à cause de l'érosion du littoral provoquée par les submersions marines et par l'élévation rapide du niveau de la mer, attend cette réinstallation depuis 2021. Selon une communication reçue, l'accès à l'électricité et aux médicaments n'est pas toujours garanti pour les sinistrés, qui ne peuvent donc pas conserver leurs aliments, les puits d'eau douce sont contaminés par de l'eau de mer en raison de l'élévation du niveau de la mer, et les dégâts causés aux écoles ne sont pas réparés, ce qui entrave l'accès des enfants à l'éducation et porte atteinte à leurs droits au logement, à la santé, à l'eau, à l'assainissement et à l'alimentation. Certains membres de la communauté ont construit des abris de fortune par leurs propres moyens, en y consacrant toutes leurs économies ou en s'endettant⁵⁸. En raison du retard pris dans la réinstallation et des déplacements subis, certains membres de la communauté ont sombré dans la détresse psychologique⁵⁹.

1. Droit à l'information, à la consultation et à la participation en temps utile

40. Les communautés ne sont pas toujours consultées au sujet de la réinstallation. Aux Philippines, les communautés déplacées qui devaient être relogées après le passage du typhon Rai en 2021 et du typhon Nalgae en 2022 ont indiqué qu'elles n'avaient pas été consultées à propos de leur réinstallation et qu'elles avaient reçu peu d'informations sur les raisons qui justifiaient cette réinstallation et sur ses modalités d'organisation. À Sri Lanka, les autorités n'ont pas associé comme il se devait les communautés à la planification des processus de réinstallation, ce qui aurait suscité des espoirs irréalistes parmi les communautés déplacées après un glissement de terrain, qui vivent dans des abris temporaires dans l'attente de leur relogement⁶⁰. Aux Fidji, les femmes du village de Narikoso n'auraient dans un premier temps pas été consultées au sujet de la conception des logements prévus dans le cadre de leur réinstallation. En revanche, lors de la réinstallation du village de Cogeia, les besoins divers de la communauté ont fait l'objet d'une attention particulière, ce qui a permis de garantir aux femmes le respect de leur droit à la vie privée et à la sécurité, ainsi que l'installation de cuisines et de cheminées rurales culturellement adaptées⁶¹.

⁵⁵ Communications de Moreno and Fry et de l'International Centre for Climate Change and Development.

⁵⁶ Communication de l'Alaska Institute for Justice ; voir aussi Naho Kimura, Rose Lagrotte et Emily McFadyen, « Understanding the needs of indigenous communities and assessing risks when developing planned relocation in the Caribbean », Policy Brief Series (OIM, 2023).

⁵⁷ Gouvernement des Fidji, 10 avril 2024, courrier électronique.

⁵⁸ Communication de Moreno and Fry.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Communication de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁶¹ Gouvernement des Fidji, 10 avril 2024, courrier électronique. Voir aussi la communication de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

41. La consultation et la participation des communautés sont également un élément important à prendre en compte dans le cadre de leur réinstallation. Au Brésil, dans l'État de Sao Paulo, les populations autochtones Caicara d'Enseada da Baleia ont repéré un site pour leur réinstallation après que de fortes marées et l'érosion du littoral avaient rendu leurs terres inhabitables. Le Gouvernement aurait dans un premier temps proposé de les réinstaller dans une zone moins propice à leur activité de pêche artisanale. Après l'intervention du Bureau du Défenseur public, les autorités ont finalement autorisé cette communauté à s'installer sur le site qu'elle avait choisi. La communauté Caicara a créé une association chargée de mobiliser ses membres et de superviser le processus de réinstallation. Elle a établi un protocole imposant la consultation de ses membres sur les propositions les concernant, que le Gouvernement a accepté⁶². Dans un cas similaire, au Panama, le peuple autochtone Guna, menacé par l'élévation du niveau de la mer et la surpopulation de l'île de Gardi Sugdub, a créé une commission interne de voisinage chargée de planifier et d'organiser sa réinstallation⁶³. Si, au niveau local, les décisions devaient être prises à l'issue d'un processus de consultation et de participation de la communauté, les consultations avec les autorités nationales étaient avant tout perçues comme une « mise en commun de l'information » plutôt que comme une concertation véritablement inclusive⁶⁴.

2. Droits à la vie, à la liberté et à la sécurité

42. Le choix du lieu de réinstallation est essentiel pour la sûreté et la sécurité des populations concernées. Les familles déplacées en raison du typhon Haiyan, qui a touché les Philippines en 2013, auraient été réinstallées à l'écart des zones côtières désignées comme zones non constructibles⁶⁵. D'après ce qui a été rapporté, sept ans plus tard, en 2020, les ménages réinstallés se sentaient plus en sécurité dans leur nouveau logement, car les risques d'inondation et les autres risques liés à l'eau y étaient moins élevés que dans leur ancien lieu de vie⁶⁶. Au Belize, des personnes réinstallées ont aussi déclaré se sentir plus en sécurité dans leur nouveau lieu de vie, expliquant qu'elles ne subissaient plus les pertes régulières de cultures et d'animaux qu'elles connaissaient avant leur déplacement.

43. Certaines personnes réinstallées se heurtent à des tensions, à la violence et aux conflits. D'après certaines informations, les familles déplacées de la communauté d'El Bosque (Mexique) vivaient dans des abris de fortune sur un terrain de football en attendant leur réinstallation. La proximité de nouveaux voisins a exacerbé les tensions et les conflits en raison du stress auquel étaient soumis les membres de la communauté⁶⁷. Des personnes réinstallées ont rapporté des faits de violence fondée sur le genre en Sierra Leone, dans les Îles Salomon et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, violence qui en auraient poussé certains à retourner dans des zones dangereuses⁶⁸. Des tensions entre personnes réinstallées et communautés avoisinantes ont été rapportées au Panama⁶⁹, aux Philippines⁷⁰, au Bangladesh⁷¹ et aux Fidji⁷², ce qui montre que la pression démographique pèse sur des ressources déjà mises à mal par les effets néfastes des changements climatiques et la dégradation de l'environnement⁷³.

⁶² Voir <https://www.internal-displacement.org/good-practice/?id=21>.

⁶³ Communication de Human Rights Watch.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Minh Tran et al., « Durable solutions, human rights and the politics of mobility: insights from a study of internally displaced people in post-typhoon Haiyan Tacloban City, Philippines », *Journal of Social Research*, vol. 46, n° 1 (2023).

⁶⁶ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme.

⁶⁷ Contribution de Moreno et Fry.

⁶⁸ Consultation en ligne, mars 2024.

⁶⁹ Kimura, Lagrotte et McFadyen, « Understanding the needs of indigenous communities ».

⁷⁰ Contribution de Ginbert Permejo Cuaton et Yvonne Su.

⁷¹ Contribution d'ActionAid Bangladesh.

⁷² Contribution de l'Unitarian Universalist Service Committee.

⁷³ A/76/169, par. 56.

3. Droits fonciers

44. Des incertitudes juridiques quant à l'occupation des terres dans les zones de réinstallation peuvent mettre en péril la sécurité et la stabilité des populations réinstallées. Dans le cadre de ses stratégies à long terme de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, le Gouvernement philippin a procédé à la réinstallation de plus de 20 000 personnes qui vivaient dans des logements informels au sein de communautés côtières à risque, les relogant dans des zones situées à plus haute altitude et, pour la plupart, en périphérie des villes touchées. Sept ans après le typhon de 2013, ces personnes avaient été réinstallées à Tacloban, mais ne se sentaient pas en sécurité étant donné que leur certificat d'attribution de logement ne comportait aucune mention de propriété⁷⁴. Il est ressorti des consultations en ligne que, en matière de réinstallation planifiée, les milieux urbains présentaient des difficultés particulières que l'on ne rencontrait pas dans les milieux ruraux, telles que le manque de logements et de terrains disponibles et le risque d'expulsion par suite de l'urbanisation et de la gentrification⁷⁵.

45. Les personnes réinstallées peuvent également se retrouver dans une situation d'insécurité foncière du fait des régimes coutumiers en vigueur dans leur nouveau lieu de vie. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, 97 % des terres seraient détenues par des groupes titulaires de droits fonciers coutumiers. Dans les années 1970, le Gouvernement a fait l'acquisition de terres coutumières qui avaient été louées à l'Église catholique en 1904 afin d'y réinstaller les habitants de certains villages dans le quartier de Nuigo en raison des crues récurrentes du fleuve Sepik. Une cinquantaine d'années plus tard, les titulaires de droits fonciers coutumiers continueraient à surveiller et à restreindre les activités d'utilisation des terres, empêchant les communautés réinstallées et leurs descendants d'agrandir leur logement et de mener des activités génératrices de revenus, telles que l'élevage de volailles ou l'ouverture de commerces⁷⁶.

4. Droit à un logement convenable

46. S'agissant du logement, la réinstallation des communautés a donné des résultats mitigés. Au Bangladesh et en Inde, certaines personnes déplacées en raison de la dégradation de l'environnement sont devenues propriétaires de leur logement après leur réinstallation. Un homme qui avait perdu son habitation et ses terres agricoles sur l'île de Ghoramara (Inde) par suite de l'érosion du littoral a déclaré qu'avant d'être réinstallé, il vivait dans la rue⁷⁷.

47. Dans d'autres cas, les personnes déplacées ont été réinstallées dans un logement inadéquat. En 2014, les habitants du village de Vunidogoloa (Fidji) ont été réinstallés 2 kilomètres plus à l'intérieur des terres en raison des inondations dues aux marées, de l'intrusion saline et de l'érosion du littoral. Les habitations construites sur le nouveau site seraient mieux équipées (panneaux solaires, salle de bain, etc.). Pourtant, certaines personnes réinstallées trouvaient les maisons trop petites et déploraient un manque d'intimité. Ils regrettaient également l'absence de cuisine, qui était due au fait que les femmes n'avaient pas été consultées pendant le processus de réinstallation, ainsi que de chemins et de systèmes d'assainissement de bonne qualité. Les ménages ont construit eux-mêmes leur cuisine avec du matériel de récupération⁷⁸.

48. Il arrive que le nouveau lieu de résidence ne soit pas conforme à la culture des communautés concernées. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, la communauté de l'île de Manam, qui avait été réinstallée à la suite d'une éruption volcanique en 2005, s'est retrouvée dans des zones d'installations surpeuplées, ce qui était contraire à la structure traditionnelle de ses villages, selon laquelle les chefs vivent dans des maisons spacieuses à l'écart du reste de la communauté⁷⁹. En Algérie, les dégâts considérables causés par plusieurs phénomènes météorologiques extrêmes successifs à Timimoun, Béchar et Aoulef, ainsi que par les inondations fréquentes, ont conduit les autorités locales à mettre en place un programme de

⁷⁴ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme.

⁷⁵ Contribution de Raquel Lejtregger.

⁷⁶ Contribution de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁷⁷ Contribution de Oana Stefancu et Neil Adger.

⁷⁸ Contribution de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

⁷⁹ Contribution de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

réinstallation planifiée. D'après les informations rapportées, les logements ne convenaient pas à la taille des familles et n'étaient pas compatibles avec les modes de vie et l'architecture traditionnels. À Gardi Sugdub (Panama), des personnes déplacées estimaient que les habitations du site de réinstallation étaient trop petites pour accueillir des familles guna rassemblant plusieurs générations sous le même toit et déploraient l'absence de poutres auxquelles suspendre des hamacs⁸⁰.

5. Droit à l'eau et à l'assainissement

49. L'accès aux services d'eau et d'assainissement est insuffisant dans certaines zones de réinstallation, et cette situation dure souvent plusieurs années. Aux Philippines, les personnes déplacées en 2013 en raison du typhon Haiyan et réinstallées à Tacloban ne jouissaient toujours pas, sept ans plus tard, d'un accès adéquat à une eau salubre et potable sur les sites d'accueil permanents⁸¹. De la même manière, quatre ans après le passage du cyclone tropical Evan, qui les avait frappés en 2012, les résidents de Demimanu (Fidji) qui ont été réinstallés se sont dits préoccupés par les problèmes d'assainissement et la mauvaise qualité des fosses septiques dans leur nouveau village. Vingt ans après leur réinstallation, les habitants de l'île de Manam (Papouasie-Nouvelle-Guinée) éprouvaient toujours des difficultés à accéder à certains services, notamment aux services d'assainissement⁸². Les communautés de San José Montenegro et de Rincón Caballar, dans le Chiapas (Mexique), manquaient toujours d'eau dix ans après avoir été réinstallées à la suite du passage de l'ouragan Stan en 2005⁸³.

50. À Sri Lanka, les personnes qui ont été réinstallées dans le China Friendship Village et à Panapurewatta à la suite d'un glissement de terrain survenu en 2016 peinaient toujours à accéder à l'eau et aux services essentiels du fait de leur isolement culturel⁸⁴. À El Bosque, l'élévation du niveau de la mer a entraîné la salinisation des puits, menaçant l'accès à l'eau tandis que la population attend d'être réinstallée⁸⁵. Les inondations et l'érosion du littoral menacent les sources d'eau douce, les bassins de décantation et les décharges dans plusieurs villages autochtones d'Alaska dont les habitants cherchent à se réinstaller en raison des risques liés à la fonte du pergélisol et à la hausse du niveau de la mer⁸⁶. Pour la communauté de Vunidogoloa (Fidji), par contre, l'accès à l'eau et à l'assainissement s'est amélioré à la suite de leur réinstallation⁸⁷.

6. Droit à la santé

51. La réinstallation a des conséquences variables sur le droit à la santé. Les résidents de Tacloban (Philippines), de la région du lac Enriquillo (République dominicaine) et de Vunidogoloa (Fidji) ont vu leur accès à la santé s'améliorer après leur réinstallation⁸⁸. À Vunidogoloa, les habitants du village auraient été réinstallés à proximité d'une grande route menant aux hôpitaux des alentours. Si les résidents ont dit être moins touchés par les maladies d'origine hydrique depuis leur réinstallation, leur santé globale s'est dégradée en raison de leur nouveau régime alimentaire, qui comprend moins de ressources marines, plus de denrées emballées et plus d'alcool⁸⁹. Il a été rapporté qu'à El Bosque (Mexique), les coupures d'électricité entravaient l'accès aux médicaments essentiels, notamment à l'insuline, pour les personnes diabétiques, ce qui aggravait les problèmes de santé préexistants⁹⁰. L'accès insuffisant à l'eau et à l'assainissement dans les villages occupés par

⁸⁰ Contribution de Human Rights Watch.

⁸¹ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme.

⁸² Contribution de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁸³ Pérez et Tomaselli, « Indigenous Peoples and climate-induced relocation ».

⁸⁴ Contribution de l'Asia-Pacific Academic Network on Disaster Displacement.

⁸⁵ Contribution de Moreno et Fry.

⁸⁶ Contribution de l'Institut alaskien de la justice.

⁸⁷ Contribution de Yee, Piggott-McKellar et McMichael. Voir également https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/oim-relocation_report_6.pdf.

⁸⁸ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme.

⁸⁹ Contribution de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

⁹⁰ Contribution de Moreno et Fry.

des personnes réinstallées dans le Chiapas (Mexique) serait à l'origine de plusieurs cas de fièvre typhoïde et d'infection, aggravés par l'absence de centre de santé⁹¹.

52. Les réinstallations planifiées peuvent nuire au bien-être psychosocial. La réinstallation des habitants de Keta (Ghana) dans le village voisin de Totope par suite de la hausse du niveau de la mer, en 2003, a fait chuter les niveaux de bien-être et augmenter les taux d'anxiété chez les personnes déplacées par rapport à celles qui n'avaient pas encore été réinstallées, ce qui s'expliquait par la perturbation des activités de subsistance et des liens communautaires, ainsi que par les inondations récurrentes qui survenaient dans la zone de réinstallation⁹². À El Bosque (Mexique), le retard pris dans le processus de réinstallation a également causé une détresse psychologique et des pertes après le déplacement⁹³. Cependant, la réinstallation planifiée sur l'île de Sagar (Inde) a amélioré le bien-être de 70 % des personnes sondées, qui ont dit se sentir plus heureuses et plus satisfaites de leur environnement, de leur logement et de leur sécurité économique et alimentaire⁹⁴.

7. Droit à l'éducation

53. Les résidents réinstallés à Tacloban (Philippines) et Boca de Cachón, au lac Enriqueillo (République dominicaine), bénéficient d'un meilleur accès à l'éducation que sur leur ancien lieu de vie⁹⁵. À Gardi Sugdub (Panam), les jeunes suivent des études supérieures pour appuyer les efforts de réinstallation de la communauté, et une classe consacrée à l'apprentissage des connaissances et de la langue traditionnelles des Guna a été créée sur le nouveau site⁹⁶. À San José Montenegro et Rincón Caballar, dans le Chiapas (Mexique), cependant, le manque de possibilités d'éducation obligerait les enfants à se réinstaller dans d'autres municipalités afin de poursuivre leur éducation.

8. Accès aux moyens de subsistance

54. Dans le contexte des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement, les communautés sont souvent déplacées de zones où elles vivaient de l'exploitation de la terre et de l'eau vers l'intérieur du pays, où les activités de ce type sont difficiles, voire impossibles⁹⁷. À Cabo Verde, au Cameroun et au Ghana, certaines communautés n'auraient pas été en mesure de reprendre leurs activités de subsistance traditionnelles, qui reposaient sur l'exploitation de la terre et des ressources naturelles, et les solutions de substitution étaient rares⁹⁸. Mais ce n'est pas toujours le cas. Certaines communautés réinstallées dans la même zone géographique ont parfois pu conserver leurs moyens de subsistance, notamment en Jordanie, dans la région de la Monkey River (Belize) et dans le delta du Mékong (Viet Nam)⁹⁹.

55. Les personnes réinstallées dans des villes ne bénéficient pas toujours d'un meilleur accès aux moyens de subsistance. Les membres des communautés réinstallées à Tacloban (Philippines) à la suite du typhon Haiyan ont déclaré qu'il était plus difficile pour eux d'accéder aux moyens de subsistance et à l'emploi que dans leur ancien lieu de résidence, où ils vivaient d'activités maritimes ou côtières¹⁰⁰. À Ouagadougou et à Niamey, des personnes déplacées ont dit éprouver des difficultés à accéder aux moyens de subsistance en raison de la distance qui sépare leur lieu de réinstallation du centre-ville ; beaucoup d'entre elles ont fini par regagner leurs anciennes terres¹⁰¹.

⁹¹ Pérez et Tomaselli, « Indigenous Peoples and climate-induced relocation ».

⁹² Abu et al., « Social consequences of planned relocation in response to sea level rise ».

⁹³ Contribution de Moreno and Fry.

⁹⁴ Contribution de Stefancu et Adger.

⁹⁵ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme. Voir également https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/oim-relocation_report_6.pdf.

⁹⁶ Contribution de Human Rights Watch.

⁹⁷ Contribution de Stefancu et Adger.

⁹⁸ Organisation internationale pour les migrations, *Leaving Place, Restoring Home II: A Review of French, Spanish and Portuguese Literature on Planned Relocation in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change* (Genève, 2021).

⁹⁹ Voir <https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-05/GMDAC%20S%20Melde%20PPT%20Planned%20relocation%2011%20April%202017.pdf>.

¹⁰⁰ Contribution de la Commission philippine des droits de l'homme.

¹⁰¹ OIM, *Leaving Place, Restoring Home II*.

56. Dans les cas où les efforts déployés pour rétablir les moyens de subsistance échouent, certaines personnes réinstallées décident de vivre à cheval entre leur nouveau lieu de résidence et leur ancien village. En Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Vunidogoloa (Fidji), les difficultés d'accès aux moyens de subsistance en aurait poussé certains à retourner dans leur ancien village de pêcheurs pour gagner leur vie¹⁰². Réinstallée dans une zone de plus haute altitude à la suite de graves inondations, la communauté de Boca de Cachón (République dominicaine) faisait pâturer le bétail sur ses anciennes terres, car ses nouvelles parcelles étaient trop petites¹⁰³. Certains membres de la communauté guna, peuple autochtone du Panama, vivraient entre deux lieux de vie : les jeunes se seraient installés sur le continent et les personnes âgées seraient restées sur l'île, tandis que d'autres feraient des allers-retours¹⁰⁴.

9. Droits autochtones et culturels

57. En raison de l'attachement particulier des peuples autochtones à leurs terres, qui sont le fondement de leur subsistance, de leur santé, de leur culture, de leur bien-être et de leur identité, les réinstallations planifiées peuvent avoir des effets très néfastes sur les droits de ces peuples et mettre leur existence en péril¹⁰⁵. Dans le village de Vunidogoloa, sur l'île de Vanua Levu (Fidji), la perte de terres traditionnelles, la perturbation des pratiques culturelles et le délitement de la cohésion sociale seraient considérables¹⁰⁶. Certains peuples autochtones ont déjà subi un déplacement, ce qui influence leur manière de voir le processus de réinstallation. Il est ressorti des consultations en ligne qu'il était fondamental d'analyser les enseignements tirés de précédents déplacements et d'en tenir compte pour garantir le respect des droits autochtones dans le processus de réinstallation planifiée.

58. Les pertes culturelles englobent la perte de sites sacrés, de valeurs culturelles et de sites d'inhumation, la dégradation de l'état de santé et du bien-être social ou la perte d'autres valeurs intrinsèques que subissent les communautés privées de leurs terres et de leurs modes de vie ancestraux¹⁰⁷. Des personnes déplacées de l'île de Sagar (Inde) et des membres de la communauté manta (Bangladesh) ont indiqué que leur réinstallation avait nui à la préservation de leur culture, car d'importants liens sociaux avaient été rompus¹⁰⁸. À Tacloban (Philippines), l'allocation aléatoire des logements aurait débouché sur une nouvelle configuration du voisinage et la réinstallation de membres d'une même famille sur différents sites. Les réseaux de soutien social (fourniture de denrées alimentaires, aide financière, prestation de soins domestiques non rémunérés, etc.) n'existeraient plus¹⁰⁹, et la perte des liens sociaux et des dynamiques communautaires a entraîné la dégradation du bien-être des personnes touchées.

IV. Approche de la réinstallation planifiée fondée sur les droits de l'homme

A. Introduction

59. S'appuyant sur l'analyse ci-dessus et sur les exemples de réinstallation planifiée communiqués dans les contributions et pendant les consultations, la Rapporteuse spéciale présente ci-après les principaux aspects d'une approche de la réinstallation planifiée fondée sur les droits de l'homme, qui fait malheureusement souvent défaut. L'idée est que l'analyse

¹⁰² Contributions de l'Asia Pacific Academic Network on Disaster Displacement et de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

¹⁰³ Voir <https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-05/GMDAC%20S%20Melde%20PPT%20Planned%20relocation%2011%20April%202017.pdf>.

¹⁰⁴ Contribution de Human Rights Watch.

¹⁰⁵ Erica R. Bower et al., « Enabling pathways for sustainable livelihoods in planned relocation », *Nature Climate Change*, vol. 13, n° 9 (2023).

¹⁰⁶ Gouvernement fidjien, « The development of Fiji's national planned relocation arrangements and associated financing mechanism », 25 avril 2023.

¹⁰⁷ Contribution de Legal Justice Coalition, Rising Voices et l'Unitarian Universalist Service Committee.

¹⁰⁸ Contributions de Stefancu et Adger et de l'International Centre for Climate Change and Development.

¹⁰⁹ Contribution de Cuaton et Su.

ci-après serve aussi bien d'outil à part entière que de ressource complémentaire afin que soit mieux comprise l'approche de la réinstallation planifiée fondée sur les droits de l'homme dans le contexte des catastrophes et des effets néfastes des changements climatiques.

B. Principes clefs

60. Les États ont l'obligation de prévenir et d'atténuer les risques écologiques, y compris en recourant éventuellement à la réinstallation planifiée pour protéger des personnes ou des groupes de personnes tout en préservant leur droit à la vie et en respectant et en protégeant les autres droits dont ils sont titulaires ainsi que leur dignité. La réinstallation planifiée doit se fonder sur des raisons impérieuses, des preuves valables et une base juridique solide. Les États ne devraient y recourir qu'en dernier ressort, après avoir envisagé et épuisé toutes les autres mesures de réduction des risques et d'adaptation possibles¹¹⁰. Les personnes touchées par une catastrophe ou par les effets néfastes des changements climatiques devraient avoir le droit de demander d'être réinstallées ou de contester une décision de réinstallation devant un tribunal¹¹¹.

61. Les États devraient établir et appliquer des cadres normatifs et institutionnels adéquats, procéder à une évaluation complète des risques et de la vulnérabilité et à une planification globale, tenir de véritables consultations, prendre des mesures pour protéger les droits et la dignité des personnes et des groupes touchés, garantir l'accès à la justice et à des voies de recours, et investir dans le renforcement des capacités des autorités publiques et des personnes et communautés touchées concernant l'approche des réinstallations planifiées fondée sur les droits de l'homme.

62. Les droits à l'autodétermination, à la préservation de l'identité culturelle et au contrôle des terres et des ressources doivent être respectés. Les peuples autochtones, les personnes réinstallées et les autres personnes touchées devraient être informés et consultés et participer à la prise de décisions dans le cadre des réinstallations planifiées. Il convient de prendre en considération, de promouvoir et de renforcer le pouvoir d'action, la résilience et l'autonomisation des personnes réinstallées, mais aussi de tenir compte des besoins, de la situation et de la vulnérabilité propres à ces personnes et aux autres personnes et communautés touchées, et de prendre des mesures en conséquence tout au long du processus de réinstallation planifiée¹¹².

63. La réinstallation planifiée devrait permettre aux personnes touchées d'améliorer leur niveau de vie ou, à tout le moins, de le maintenir. Elle devrait également permettre aux populations locales de conserver leur niveau de vie, ou d'atteindre celui des personnes réinstallées s'il est plus élevé. Les personnes réinstallées devraient jouir des mêmes droits et libertés que ceux que confèrent le droit international et le droit interne aux autres citoyens. Elles ne doivent pas subir de discrimination du fait de leur participation à un processus de réinstallation planifiée et doivent conserver leur droit à la liberté de circulation et la possibilité de choisir leur lieu de résidence. La réinstallation planifiée doit se dérouler conformément au principe d'unité de la famille et préserver la cohésion familiale, communautaire et sociale¹¹³.

C. Cadres normatifs et institutionnels

64. C'est aux États qu'incombe au premier chef la responsabilité de veiller à ce que les réinstallations se déroulent toujours conformément aux normes internationales en vigueur, notamment aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, ainsi qu'aux normes et principes clefs en matière de protection, et soient sûres, volontaires et respectueuses de la dignité. Les États devraient adopter un cadre

¹¹⁰ HCR, « Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation », octobre 2015, p. 11.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid., p. 12.

¹¹³ Ibid., p. 12 et 13.

juridico-normatif, stratégique et institutionnel global sur la réinstallation planifiée qui soit conforme aux normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme. Le cadre juridique et stratégique devrait notamment : créer une base juridique en droit interne et énoncer une politique nationale ; désigner les institutions chargées de procéder aux réinstallations planifiées ; définir les responsabilités des autorités publiques désignées et prévoir des mécanismes de responsabilisation. Le cadre devrait en outre prévoir des garanties contre les déplacements arbitraires et les expulsions, ainsi que des mécanismes culturellement adaptés pour le règlement des différends, et l'accès à des mécanismes de plainte et de réparation devrait être garanti tout au long de la réinstallation planifiée. Les critères selon lesquels les décisions sont prises tout au long du processus, y compris la décision initiale de procéder à une réinstallation planifiée, devraient être définis de manière détaillée¹¹⁴.

65. Les cadres juridico-normatifs, stratégiques et institutionnels devraient comprendre des plans détaillés du déroulement des réinstallations. Ces plans devraient reposer sur une approche faisant intervenir l'ensemble des pouvoirs publics, dans laquelle tous les niveaux de l'administration ont un rôle à jouer et assument leurs responsabilités, permettre l'établissement rapide d'une collaboration entre les personnes réinstallées et les communautés locales, et prévoir des dispositifs de communication et de coordination entre les autorités de l'État, les éventuelles structures de gouvernance traditionnelles et les autres acteurs concernés. Les cadres relatifs à la réinstallation planifiée devraient énoncer les responsabilités des institutions à même d'assurer aux communautés un accès suffisant au logement, à l'eau, à l'assainissement, aux moyens de subsistance, à l'éducation, aux services de santé, aux infrastructures, au transport et aux moyens de communication, et prévoir des mesures de protection des connaissances et de la culture traditionnelles (organisation de visites sur les sites et lieux d'inhumation ancestraux, par exemple). Il convient également de prévoir des services de santé mentale et de soutien psychosocial accessibles aussi bien aux personnes réinstallées qu'aux communautés locales.

66. L'aménagement des lois et des politiques devrait passer par une révision du régime d'occupation des terres, avec pour objectif l'élimination des obstacles auxquels se heurtent les communautés qui se réinstallent au-delà des limites de leurs terres ancestrales. Garantir la sécurité d'occupation des terres et d'accès aux ressources durables permet de réduire l'insécurité et de prévenir les différends fonciers.

67. Le cadre institutionnel devrait prévoir des mécanismes de financement pérennes (création de fonds d'affectation spéciale, mobilisation de ressources via les systèmes de protection sociale, etc.), qui permettent de débloquer rapidement des fonds suffisants pour couvrir le coût des réinstallations et verser des indemnités équitables pour la perte de terres et d'autres ressources¹¹⁵. Les données relatives aux réinstallations passées et les enseignements qui en ont été tirés devraient être rassemblés dans des systèmes de gestion des connaissances afin que les politiques s'en inspirent.

68. Les réinstallations planifiées devraient être régies par des directives opérationnelles¹¹⁶, qui garantissent un processus consultatif, fondé sur des éléments factuels et déterminé par la demande, afin que les communautés, établissements et groupes en situation vulnérable soient réinstallés en toute sécurité, de façon ordonnée et juste¹¹⁷. Ces directives devraient préciser les responsabilités institutionnelles et les procédures à suivre, notamment en ce qui concerne la consultation des communautés, la prise de décisions, le règlement des différends, la formation et le renforcement des capacités, afin que toutes les parties qui interviennent dans la réinstallation planifiée disposent d'orientations complètes et que les autorités nationales et locales, les acteurs humanitaires et les acteurs du développement puissent se coordonner. Elles devraient aussi prévoir des mécanismes de réparation et donner une description détaillée de la procédure à suivre pour trouver des solutions aux problèmes soulevés tout au long du processus de réinstallation. Il devrait également y avoir un système de recueil des

¹¹⁴ Ibid., p. 15.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Voir Protection Cluster Mozambique, « Standard operating procedures: go-and-see visits in the context of IDP relocations », août 2022.

¹¹⁷ Contribution de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

observations des communautés, qui seraient notamment invitées à examiner et à approuver les conclusions et recommandations issues des évaluations¹¹⁸. Enfin, les directives devraient prévoir l'établissement d'un cadre de suivi et d'évaluation des réinstallations planifiées, qui suive une approche axée sur l'être humain et tienne compte des divers points de vue et avis des membres des communautés, y compris ceux qui restent¹¹⁹. Les processus et les rapports de suivi et d'évaluation doivent être accessibles au public¹²⁰.

D. Évaluations et planification

69. Les droits de l'homme, notamment le droit de chacun à la vie, à la sécurité de la personne et à la santé, et le devoir de ne pas procéder à des déplacements qui portent atteinte à ces droits (principe directeur n° 7), obligent les États à mener des évaluations rigoureuses et exhaustives des risques, non seulement sur le lieu d'origine, pour déterminer s'il existe une autre solution que la réinstallation, mais aussi sur le lieu de destination¹²¹, pour trouver des sites de réinstallation adéquats et sûrs. Ces évaluations devraient tenir compte des profils de risque biophysique ainsi que des différentes perceptions du risque et des effets possibles sur les droits de l'homme, en particulier les droits sociaux et culturels et le droit à un environnement propre et sain. Elles devraient être menées à un stade précoce, associer les communautés, faire appel à leurs sources d'informations et d'éléments factuels, notamment au stade de l'examen des possibilités d'adaptation et d'éventuels arbitrages, contribuer à instaurer un climat de confiance et faire intervenir les connaissances et les perspectives locales¹²². Les évaluations des risques devraient appuyer la conclusion de l'État selon laquelle la réinstallation planifiée est une mesure de dernier recours¹²³ et reposer sur une véritable consultation des communautés à toutes les étapes du processus¹²⁴.

70. L'obligation d'envisager toutes les autres solutions possibles avant d'opter pour le déplacement est particulièrement importante en l'absence de situation d'urgence¹²⁵. Les États doivent privilégier le droit de rester et éviter les déplacements en atténuant les risques environnementaux et en limitant l'exposition et la vulnérabilité des populations qui habitent des zones sujettes aux catastrophes au moyen de mesures de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques. Ils devraient prendre les précautions qui s'imposent pour que les mesures précitées soient fondées sur des données et des éléments probants¹²⁶. Le cadre juridique et institutionnel devrait permettre aux populations de choisir de se déplacer ou de ne pas quitter leur lieu de vie actuel. Le Gouvernement devrait respecter ce choix et le soutenir en prévoyant d'autres formes d'assistance (aide au renforcement de la résilience, mesures d'adaptation, accès à des moyens de subsistance, etc.)¹²⁷. Dans ce contexte, la prise de décisions revêt une importance cruciale et devrait se faire collectivement, avec la participation des communautés et des autorités. Les autorités compétentes doivent donner à ceux qui souhaitent rester le temps et la possibilité de proposer des solutions de substitution.

¹¹⁸ Fidji, Office of the Prime Minister, *Standard Operating Procedures for Planned Relocation in the Republic of Fiji* (2023), p. 7 à 10.

¹¹⁹ Contribution de Yee, Piggott-McKellar et McMichael.

¹²⁰ A/HRC/55/53, par. 70.

¹²¹ Contribution de Moreno et Fry.

¹²² Ibid.

¹²³ *Guidance for Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, par. 10 ; Initiative Nansen concernant les déplacements transfrontières liés à des catastrophes, « Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques : volume I », décembre 2015, par. 94. Voir également A/HRC/52/28, par. 24 et 64 e), et les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement.

¹²⁴ Scott Leckie et Chris Huggins, dir. publ., *Repairing Domestic Climate Displacement: The Peninsula Principles* (Routledge, 2016).

¹²⁵ Walter Kälin, *Internal Displacement and the Law* (Oxford University Press, 2023).

¹²⁶ A/HRC/47/37, par. 59. Voir HCDH et al., « Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles in the Middle East and North Africa » (à paraître).

¹²⁷ Contribution de l'International Centre for Climate Change and Development. Voir également la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 21.

71. Chacun devrait pouvoir se réinstaller volontairement, pour quelque raison que ce soit, conformément au droit à la liberté de circulation et au droit de choisir son lieu de résidence¹²⁸. La réinstallation involontaire est une atteinte au droit de choisir son lieu de résidence, lequel doit être inscrit dans la législation¹²⁹. La réinstallation d'une communauté contre son gré ne peut être imposée qu'en cas de nécessité, à titre exceptionnel, pour des motifs énoncés dans la législation¹³⁰. Des évaluations fiables des risques et de la vulnérabilité sont indispensables pour justifier le caractère exceptionnel de cette mesure.

72. Les représentants des communautés touchées et des pouvoirs publics locaux devraient élaborer, en collaboration avec les autorités concernées, des plans de réinstallation inclusifs, qui privilégient le caractère central des droits de l'homme et leur protection, et garantissent une réinstallation volontaire et décidée en connaissance de cause, sans coercition. Chaque activité à entreprendre devrait y être indiquée, de même que le lieu et les délais d'exécution, le coût estimé, les acteurs responsables et le calendrier du processus de réinstallation. Les modalités de suivi, d'évaluation et de remontée de l'information devraient également y être précisées.

E. Consentement et participation utile

73. La participation et la consultation des communautés commencent bien avant que la réinstallation planifiée ne soit envisagée, par exemple dans le cadre des activités de réduction des risques de catastrophe et d'évaluation des risques¹³¹. Les États doivent obtenir le consentement des personnes et des communautés concernées avant d'entamer toute démarche relative à une éventuelle réinstallation. Le paragraphe 3 du principe 7 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays prévoit des garanties qui doivent être observées, notamment une décision officielle des autorités habilitées, la communication de toutes les informations relatives aux procédures de réinstallation et le droit à un recours utile, entre autres¹³².

74. Comme il est indiqué plus haut, aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones¹³³ concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour¹³⁴. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, la réinstallation ne doit avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace¹³⁵.

75. Les réinstallations planifiées devraient être inclusives et culturellement acceptables, et se dérouler en concertation étroite avec les personnes et les communautés touchées et les autres parties intéressées. Les communautés réinstallées devraient pouvoir conserver leur gouvernance traditionnelle et leurs structures culturelles, religieuses et communautaires, ainsi que leurs autres structures et pratiques coutumières, et des mesures doivent être prises afin que leurs droits humains soient respectés, protégés et réalisés avant, pendant et après la réinstallation¹³⁶. Il est essentiel, à cet égard, de soutenir les initiatives locales pour préserver l'identité culturelle et les moyens de subsistance traditionnels avant, pendant et après la réinstallation et faciliter la mise en place de solutions durables après la réinstallation.

¹²⁸ Contribution de David James Cantor.

¹²⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, par. 3.

¹³⁰ Convention (n° 69) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, art. 16.

¹³¹ Leckie et Huggins, *Repairing Domestic Climate Displacement*.

¹³² Contribution de Miriam Cullen.

¹³³ Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, art. 16 ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 10 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 23 (1997), par. 4 d) et 5.

¹³⁴ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 10.

¹³⁵ Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, art. 16.

¹³⁶ Contribution de l'Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, Université de Nouvelle-Galles du Sud.

F. Mesures à prendre pour protéger les droits et la dignité des personnes et des communautés touchées

76. Les États doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits et la dignité des personnes et des communautés touchées avant, pendant et après la réinstallation. La réinstallation ne peut se faire que sur des sites viabilisés, et uniquement si les personnes déplacées ont les moyens de reconstruire leur vie, et ont notamment accès au logement, à l'eau, à l'assainissement, aux soins de santé, à l'éducation et à des moyens de subsistance. Les risques que pourrait présenter le lieu d'accueil devraient être évalués avant tout déplacement afin que soient garanties la disponibilité de services de base et la dignité des conditions de vie. Les États devraient également prévenir les violations des droits de l'homme qui pourraient découler du processus de réinstallation planifiée (expulsions forcées, actes de discrimination et perte de patrimoine culturel ou d'identité communautaire, par exemple), et réagir lorsque de telles violations se produisent.

77. Les mesures de réinstallation doivent être appliquées sans distinction d'aucune sorte. Les États ont le devoir de déterminer et de prendre en considération les besoins et droits particuliers des groupes en situation de vulnérabilité qui pourraient être excessivement touchés par des catastrophes et par les changements climatiques. Il est fondamental de prendre en compte les droits, les besoins, la situation, les coutumes et les vulnérabilités économiques particulières de ces groupes. Il s'agit notamment d'évaluer leurs caractéristiques sanitaires et démographiques, leur attachement à la terre et les difficultés que soulève leur protection, et de garantir leur accès à l'information, leur participation et la mise à disposition du mode de transport de leur choix¹³⁷.

78. Les communautés locales doivent également être consultées et recevoir un traitement et des services équivalents à ceux que reçoivent les personnes réinstallées. La consultation de ces communautés et l'application des stratégies locales de renforcement de la cohésion sociale peuvent faciliter le processus d'intégration. Dans le cadre de l'attribution de terrains aux communautés déplacées, il convient de prendre des mesures pour éviter de créer des tensions entre ces communautés et les populations locales, et de résoudre les problèmes liés au logement, à la terre et à la propriété.

79. Le fait que des personnes choisissent d'être réinstallées ou de rester dans la zone où elles sont venues chercher refuge ou protection (si le retour dans le lieu d'origine n'est pas possible) ne signifie pas qu'elles renonceraient à regagner en toute sécurité et dignement leur lieu de résidence initial si cette possibilité leur était donnée par la suite. Elles ne renoncent pas non plus à leur droit à la restitution du logement, de la terre ou des biens dont elles ont pu être privées arbitrairement au cours de leur déplacement¹³⁸. Il faut également veiller tout particulièrement à ce que le droit des femmes de posséder et de gérer des biens, d'en jouir et d'en disposer soit inhérent au droit de ne pas subir de discrimination et au droit à un niveau de vie suffisant.

80. Des mécanismes de responsabilisation doivent être mis en place pour garantir l'accès des personnes concernées par une réinstallation planifiée à des recours utiles. Il convient notamment de créer des mécanismes de réclamation indépendants pour les personnes et les communautés touchées et de renforcer l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle, par exemple en facilitant l'accès aux tribunaux et aux recours non judiciaires aux niveaux local, national et international¹³⁹. S'il est vrai que l'octroi d'une indemnisation satisfaisante pour les pertes subies est fondamental, privilégier les activités qui promeuvent la cohésion sociale, une prise de décisions inclusive, l'accès à la justice et la préservation de la culture l'est tout autant pour que les résultats s'inscrivent dans la durée.

¹³⁷ Contribution de l'International Centre for Climate Change and Development.

¹³⁸ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 2 2) ; Protection Cluster Mozambique, « Standard operating procedures ».

¹³⁹ A/HRC/55/53, par. 74 j).

G. Gouvernance

81. Les réinstallations planifiées devraient se dérouler suivant une approche faisant intervenir l'ensemble des pouvoirs publics. Concrètement, cela signifie que les responsabilités institutionnelles devraient être définies, que les différentes institutions devraient se coordonner et coopérer, et qu'il convient de sélectionner, de négocier, d'acquérir et d'octroyer des terrains adéquats dans des délais raisonnables, de mobiliser suffisamment de ressources financières, de construire des logements et des infrastructures, de mettre en place des services, de repérer et de combler les lacunes au niveau des institutions et de la gouvernance, et de renforcer les capacités techniques.

82. De plus, il convient de mener des activités de renforcement des capacités en sensibilisant les différents acteurs, en créant des plateformes d'échanges entre pairs avec les mécanismes régionaux, en développant les compétences en matière de négociation et de communication et en favorisant la coopération entre les autorités publiques et les communautés touchées afin que les droits humains de toutes les personnes concernées soient respectés, protégés et réalisés dans le cadre des réinstallations planifiées. Les opérations de réinstallation devraient être éclairées par les enseignements tirés des précédents déplacements de personnes à l'intérieur du pays.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

83. **Les réinstallations seront de plus en plus difficiles à éviter à mesure que certaines zones disparaîtront ou deviendront dangereuses, voire inhabitables. Les réinstallations planifiées, qu'elles aient un caractère préventif ou réactif, ne devraient être envisagées qu'en dernier recours, lorsqu'il n'est plus possible pour les populations concernées de rester dans une zone donnée. Dans le contexte des catastrophes et des effets néfastes des changements climatiques, les réinstallations planifiées peuvent menacer toute une série de droits de l'homme et avoir de profondes répercussions sociales et culturelles. Lorsque toutes les autres possibilités ont été écartées, une réinstallation bien planifiée, correctement financée et exécutée avec soin, qui privilégie les besoins de la communauté, peut atténuer les risques liés au déplacement, permettre l'adoption précoce de mesures de protection des droits de l'homme et jeter les bases de solutions durables. Ce processus doit s'inscrire dans une approche pilotée par les pouvoirs publics, qui fait intervenir l'ensemble de la société, ainsi que dans des cadres fondés sur les droits de l'homme, élaborés conformément aux normes et règles internationales en la matière.**

B. Recommandations

84. **La Rapporteuse spéciale recommande aux États :**

a) **De garantir, dans la loi, les politiques et la pratique, la liberté de circulation et la liberté de choisir son lieu de résidence, y compris le droit de rester, et d'éviter les expulsions et la réinstallation forcée des communautés dans le contexte de catastrophes ou des effets néfastes des changements climatiques ;**

b) **D'élaborer des cadres juridico-normatifs, stratégiques et institutionnels régissant les réinstallations forcées, en veillant à ce que ces cadres soient conformes aux normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme et privilégient l'autonomie, le choix et le consentement des personnes réinstallées ;**

c) **D'élaborer des directives opérationnelles concernant l'exécution des politiques de réinstallation planifiée, notamment en définissant les responsabilités institutionnelles et en élaborant les procédures de coordination nécessaires suivant une approche faisant intervenir l'ensemble des pouvoirs publics et de la société ;**

d) D'effectuer, avant d'entamer un processus de réinstallation, des évaluations approfondies des conséquences environnementales, sociales, économiques, sanitaires et culturelles de la réinstallation, avec la pleine participation des communautés touchées, et de garantir la préservation de l'identité culturelle de celles-ci dans leur nouveau lieu d'installation ;

e) De prendre des mesures pour veiller à ce que le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones soit respecté avant d'entreprendre un processus de réinstallation planifiée, et de s'efforcer de collaborer avec les personnes et les communautés touchées et de les inviter à participer à chaque étape du processus ;

f) De créer, en partenariat avec les communautés qui risquent d'être réinstallées en raison des effets néfastes des changements climatiques, une réserve foncière nationale qui soit en phase avec leurs besoins et dont les terres ne pourront être utilisées que comme sites de réinstallation ;

g) D'établir des mécanismes de mobilisation, auprès de sources nationales et internationales, des fonds nécessaires au financement des projets de réinstallation planifiée, en veillant à ce que ces mécanismes prévoient des garanties en matière de droits de l'homme ;

h) D'exiger que les autorités locales, les communautés qui vont être réinstallées et les communautés locales élaborent ensemble un plan de réinstallation où sont indiqués tous les détails, les délais et les responsabilités des différents acteurs ;

i) De veiller à ce qu'il soit procédé aux réinstallations sans discrimination et sans distinction d'aucune sorte et conformément aux garanties et aux principes clés en matière de protection et de droits de l'homme, et à ce que le processus soit sûr, volontaire et digne, et favorise un développement inclusif et équitable ;

j) De mettre en évidence et d'évaluer les conséquences sociales, émotionnelles et psychologiques de la réinstallation planifiée pour les communautés touchées, et de veiller à ce que ces communautés bénéficient du soutien nécessaire pour y remédier ;

k) De revoir les lois relatives à l'occupation des terres pour éliminer les obstacles auxquels se heurtent les communautés qui se réinstallent au-delà des limites de leurs terres ancestrales, l'objectif étant de garantir la sécurité d'occupation des terres dans les zones de réinstallation et de prévenir les différends ;

l) D'octroyer une indemnisation équitable et satisfaisante pour les terres perdues et de prévoir des recours pour la perte d'autres actifs corporels et incorporels, en tenant dûment compte des droits et besoins particuliers des peuples autochtones ;

m) De favoriser les possibilités d'échange de connaissances et de données d'expérience entre communautés, notamment en offrant des occasions aux communautés réinstallées de transmettre leurs connaissances spécialisées à d'autres communautés qui envisagent une réinstallation planifiée ;

n) De créer des conditions propices au plein exercice des droits de l'homme dans les zones de réinstallation, de surveiller et de détecter les risques qui pèsent sur les droits humains et la protection des personnes et des communautés réinstallées, et de trouver des moyens de remédier à ces risques pour parvenir à des solutions durables ;

o) De garantir l'accès à la justice et de fournir une aide juridictionnelle et un appui juridique aux personnes insatisfaites de leur réinstallation.

85. La Rapporteuse spéciale recommande aux institutions nationales des droits de l'homme, aux organisations de la société civile, aux organisations régionales et internationales, aux organes et organismes des Nations Unies et aux institutions financières internationales, selon le cas :

a) De mettre à disposition des ressources financières et des compétences techniques aux fins de l'élaboration de cadres juridiques et/ou stratégiques nationaux visant à protéger les personnes déplacées ou susceptibles de l'être en raison de catastrophes ou des effets néfastes des changements climatiques ;

b) D'aider les communautés qui sont exposées au risque de déplacement et qui souhaitent se réinstaller en leur octroyant les fonds et les autorisations nécessaires à leur réinstallation, et de fournir un appui financier et technique direct aux communautés qui pilotent le processus de réinstallation ;

c) De favoriser les possibilités d'échange de connaissances et de données d'expérience entre États, notamment en offrant des occasions aux États qui ont déjà procédé à des réinstallations planifiées de transmettre leurs connaissances spécialisées à d'autres États qui envisagent de le faire ;

d) De consacrer une plus grande part du financement de l'action climatique à l'adaptation aux changements climatiques et de résoudre les problèmes d'accès au financement de l'action climatique auxquels se heurtent les pays fragiles ou touchés par un conflit, qui sont souvent particulièrement exposés aux risques liés au climat ;

e) D'aider les autorités nationales à procéder aux évaluations et aux activités de collecte et d'analyse de données nécessaires pour autoriser, planifier, exécuter et suivre les réinstallations planifiées, en faisant appel à différents systèmes de connaissances et aux évaluations communautaires ;

f) D'aider les autorités nationales à créer les conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables dans les zones de réinstallation, conformément au Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du Comité permanent interorganisations, en tenant compte des besoins et vulnérabilités propres aux personnes réinstallées et en faisant en sorte qu'elles puissent exercer leurs droits humains.
