

Cadres de protection pour les réfugiés et les personnes déplacées en RDCongo

Carolien JACOBS

Résumé : Cet article examine les cadres juridiques et politiques mis en place pour protéger les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) en République Démocratique du Congo (RDC). Sur la base d'une étude documentaire, il fournit une analyse du droit international, régional et national en vigueur, qu'il s'agisse de droit contraignant ou de droit souple. L'argument est que les réfugiés bénéficient d'une plus grande protection juridique que les personnes déplacées. Ceci est plus remarquable si l'on considère que la RDC abrite environ 4 millions de personnes déplacées et seulement un peu plus de 500 000 réfugiés. Une législation nationale spécifique aux PDI est toujours en cours d'élaboration, bien que la RDC se soit engagée à développer une telle législation en signant le Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Mots-clés : Législation sur les réfugiés, législation sur les PDI, régimes de protection, lacunes en matière de protection

Introduction

Dans des conditions de violence et d'insécurité, des nombreuses personnes se déplacent en quête de protection et de conditions plus stables. Que peuvent espérer trouver ces personnes dans le déplacement ? Les contributions publiées dans ce numéro spécial se penchent sur les expériences empiriques des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Avant tout, il est important d'analyser les cadres juridiques qui s'appliquent aux niveaux mondial, régional et national à la protection des personnes déplacées et des réfugiés et la manière dont ils façonnent les politiques et les pratiques : quelles lois s'appliquent ? Quelles sont les autorités qui peuvent être utiles ? Qu'est-ce qui distingue exactement les personnes déplacées des réfugiés ? Et qu'est-ce qui les différencie des citoyens "ordinaires" ou des membres des communautés d'accueil ? Les résultats empiriques présentés dans ce numéro spécial concernent les personnes déplacées et les autres migrants dans leur propre pays. Les réfugiés et les personnes déplacées sont deux groupes de personnes essentiellement différents. Alors que les réfugiés ont un statut de protection juridique, les PDI ne constituent pas une catégorie juridique.

Ces dernières sont beaucoup plus nombreuses en RDC que les premières. Ce document aborde néanmoins les cadres de protection des réfugiés, car la protection des réfugiés a été à la base des régimes de protection des PDI plus récemment développés. Il est donc important d'analyser les deux en tandem.

Les lois, les politiques et les institutions présentées dans ce chapitre sont largement basées sur les réalités théoriques, et ne reflètent pas nécessairement la réalité vécue. En fait, la protection des personnes déplacées ainsi que des réfugiés fait souvent défaut, malgré les belles paroles, les promesses, et les bonnes intentions mises sur le papier, et malgré le pouvoir d'intervention des organisations internationales, des acteurs humanitaires ou des bailleurs (Verdirame & Harrell-Bond, 2005). Les PDI avec lesquelles notre équipe de recherche s'est entretenue ont généralement reçu un soutien et une protection très limités de la part des acteurs étatiques et non étatiques. Les cadres juridiques et politiques peuvent néanmoins fournir une base à partir de laquelle il est possible de combler les lacunes dans leur mise en œuvre quotidienne. Il est à espérer que la loi et les politiques seraient finalement des outils permettant de réaliser des changements sociétaux et d'améliorer la situation des personnes déplacées dans la pratique.

Nous nous focalisons d'abord sur les lois, politiques et institutions internationales qui jouent un rôle dans la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Nous esquissons la manière dont ces cadres se sont développés au fil du temps. Ensuite, nous présentons la situation au niveau régional où l'Union Africaine et la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs jouent un rôle majeur. Nous examinons aussi le contexte spécifique de la RDC, les lois, les politiques et les institutions qui sont pertinentes pour les réfugiés et les PDI. Enfin, nous terminons par quelques remarques sur les caractéristiques les plus frappantes des cadres de protection des réfugiés et des PDI et sur les lacunes existantes.

Cadres internationaux de protection : genèse

Pour comprendre les cadres internationaux qui peuvent apporter soutien et protection aux personnes déplacées dans le monde, il faut remonter aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, lorsque le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été créé

par la résolution 319 (IV) de l'Assemblée générale (AG) des Nations Unies en décembre 1949.⁶ À cette époque, on supposait encore que le travail de protection et de soutien des réfugiés - soit à la demande du gouvernement hôte, soit de l'ONU elle-même - commencerait en janvier 1951 et prendrait fin dans les trois ans (HCR, 2005).⁷ Le mandat principal stipule que l'Office a pour "fonction d'assurer la protection internationale [...] et de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés" (HCR, 2013). Au fil des ans, le mandat a été élargi par diverses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil Économique et Social (ECOSOC), mais la base reste inchangée (ibid).

Le mandat soulève les questions suivantes : 1) que signifie la protection internationale ; 2) comment définir les réfugiés ? En général, le HCR définit la protection internationale comme suit : « toutes les actions visant à assurer l'égalité d'accès et de jouissance des droits des femmes, des hommes, des filles et des garçons relevant de la compétence du HCR, conformément aux organes de droit pertinents (y compris le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés) » (HCR 2005 : 7).

La protection internationale ne consiste pas seulement à garantir l'admission d'une personne dans un pays d'asile, mais aussi à trouver une solution durable, soit en garantissant un retour en toute sécurité dans un pays apaisé, soit en garantissant l'installation d'une personne dans un pays d'accueil et en évitant le retour forcé - le principe de non-refoulement (ibid). Cela signifie que la protection ne couvre pas seulement la phase de refuge, mais qu'elle est beaucoup plus large.

Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés

La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés peut être considérée comme le fondement du droit international des réfugiés. Elle a été ratifiée par la RDC en 1965

⁶Avant cela, la Société des Nations avait déjà mis en place un certain nombre d'organismes pour aider les réfugiés en Europe, tels que le Haut Commissariat pour les réfugiés russes (en 1921) et le Haut Commissariat pour les réfugiés venant d'Allemagne (en 1933). Un prédécesseur du HCR a été fondé en 1947 : l'Organisation internationale pour les réfugiés (IRO), qui est décrite comme "la première agence internationale à traiter de manière globale tous les aspects de la vie des réfugiés" (HCR 2005 : 6).

⁷ Ce n'est qu'en 2003 que la limitation temporelle a été levée par la résolution de l'AG. 58/153 en accordant à l'Office un mandat permanent "jusqu'à ce que le problème des réfugiés soit résolu" (HCR, 2013).

et est donc devenue juridiquement contraignante pour l'État de la RDC.⁸ Elle a été suivie en 1967 par un protocole relatif au statut des réfugiés, ratifié par la RDC en 1975.⁹ Ce protocole a donné à la Convention une portée mondiale plutôt que seulement européenne et ne se réfère plus uniquement aux événements survenus avant 1951. Un réfugié est défini comme "une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle a sa résidence habituelle ; qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques ; et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner, de crainte d'être persécutée" (HCR 2011 : 3).

Principes directeurs relatifs au déplacement à l'intérieur de son propre pays (2001)

Alors que les réfugiés ont reçu une grande attention de la part des décideurs politiques et des praticiens internationaux depuis le début des années 1950, la situation des PDI a généralement reçu moins d'attention. La situation a commencé à changer à la fin du XX^e siècle, lorsque le nombre de PDI a augmenté rapidement dans le monde entier. Cela a conduit à l'adoption de la résolution 54/167 des Nations Unies sur la protection et l'assistance aux PDI.¹⁰ Puis, un an plus tard, des Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, élaborés par Francis Deng, alors représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les PDI.¹¹ Ces principes sont le résultat de sa mission consistant à étudier les causes et les conséquences des déplacements internes, la position des personnes déplacées dans le droit international, les défis qu'elles rencontrent et la manière dont elles peuvent être mieux soutenues. Il est intéressant de noter que les Organisations Non Gouvernementales Internationales (ONGI) ont joué un rôle important dans l'établissement des normes qui allaient ensuite guider la conduite des États (Cohen, 2004). Et bien que les principes soient directeurs plutôt que contraignants, la plupart d'entre eux sont basés sur le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés, qui sont contraignants, et sont indirectement applicables par le biais d'autres textes législatifs. Les États nationaux intègrent de plus en plus

⁸<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>, consulté le 25.07.2016

⁹ ibid

¹⁰<https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/54/167>, consulté le 29.05.2020

¹¹<http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>, consulté le 25.07.2016.

les principes directeurs dans leurs lois et politiques nationales (Kälin, 2008). Il est avancé que le caractère non contraignant des Principes directeurs a contribué à leur large acceptation. Si les Principes avaient été définis comme une convention, ils auraient probablement été négociés pendant beaucoup plus longtemps et les États auraient peut-être été plus hésitants à les accepter (Cohen, 2004 ; Kälin, 2008). Il en résulte toutefois que le terme "personne déplacée à l'intérieur de son propre pays" n'est pas une catégorie juridique, alors que le terme "réfugié" l'est (Feller, 2008).

Dans sa note d'introduction aux principes directeurs, Deng souligne ce point : « Les Principes directeurs devraient fournir des orientations pratiques précieuses aux gouvernements, aux autres autorités compétentes, aux organisations intergouvernementales et aux ONG dans leur travail avec les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays » (UNOCHA, 2004).

L'avant-propos de l'édition 2001 indique explicitement que la responsabilité de protéger incombe "en premier lieu aux gouvernements nationaux et aux autorités locales" et que le rôle de la communauté internationale est de "contribuer à améliorer la protection" (UNOCHA, 2001). Il est intéressant de noter que l'avant-propos de la deuxième édition de 2004 affirme que l'un des "principaux défis de la communauté humanitaire aujourd'hui" est de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées (UNOCHA 2004). La mention explicite de la responsabilité des gouvernements nationaux et locaux est omise dans cet avant-propos. Elle semble indiquer un léger glissement vers une responsabilité plus internationale. Plusieurs explications possibles pourraient être avancées pour ce changement. Tout d'abord, il pourrait s'agir de l'attention particulière de la personne qui a rédigé l'avant-propos et de l'objet de son mandat.¹² Deuxièmement, ce changement pourrait résulter d'une prise de conscience accrue du fait que les gouvernements nationaux et locaux n'ont souvent pas la capacité ou la volonté de fournir une assistance adéquate, ou de la prise de conscience du fait que traiter de manière adéquate le problème des déplacements à l'intérieur des pays pourrait réduire la taille de la population mondiale de réfugiés et donc l'ampleur du problème des réfugiés.

Bien que les Principes directeurs ne soient pas contraignants, ils remplissent néanmoins une fonction claire lorsqu'il s'agit de protéger les personnes déplacées dans une perspective fondée sur les besoins plutôt que sur les droits (Cohen, 2004). La responsabilité première de la

¹² L'avant-propos de 2004 a été rédigé par le secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordinateur des secours d'urgence, Jan Egeland, qui a estimé qu'il était de son devoir de promouvoir une plus grande sensibilisation mondiale sur les personnes déplacées.

protection incombe aux gouvernements nationaux et locaux, mais les principes peuvent aider la communauté internationale à dialoguer avec ces gouvernements, à assurer un suivi et à agir si nécessaire (Feller, 2008). Cohen soutient que dans certains pays, tels que la Sierra Leone, le Sri Lanka et l'Angola, les principes sont activement utilisés par les personnes déplacées pour défendre leurs droits (Cohen, 2004). Dans une large mesure, c'est l'effet des campagnes de sensibilisation des ONGI sur le terrain.

Évolution récente de la politique internationale

L'engagement des dirigeants mondiaux en faveur des droits de l'homme des réfugiés et des migrants "quel que soit leur statut" a été réitéré lors d'un sommet des Nations Unies à New York en 2016. Cela a conduit à l'adoption de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants la même année. Cette déclaration fait principalement référence aux "réfugiés" et aux "migrants". Les personnes déplacées ne sont mentionnées que trois fois dans la Déclaration. La mention la plus explicite se trouve à l'article 20, où il est dit que :

« Nous savons qu'un très grand nombre de personnes sont déplacées à l'intérieur des frontières nationales et qu'il est possible qu'elles demandent une protection et une assistance dans d'autres pays en tant que réfugiés ou migrants. Nous prenons note de la nécessité de réfléchir à des stratégies efficaces visant à assurer une protection et une assistance adéquates aux personnes déplacées et à prévenir et à réduire ces déplacements »¹³

La déclaration souligne à nouveau le caractère central de la Convention sur les réfugiés, reconnaît l'importance d'appliquer des principes et des approches communs à l'échelle mondiale et appelle - entre autres - à une réponse globale aux réfugiés de la part des États membres, des acteurs de la société civile et des Nations Unies. Tout cela a abouti en 2018 au Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte pour les migrations) et au Pacte mondial pour les réfugiés (Pacte pour les réfugiés). Ces deux pactes ne sont pas contraignants. Le Pacte pour les migrations vise à mieux gérer les migrations aux niveaux local, national, régional et mondial, et ce, grâce à 23 objectifs.¹⁴ Le Pacte pour les réfugiés a quatre

¹³https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&Lang=F, consulté le 29.05.2020

¹⁴ Pour un aperçu complet, voir <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact> et le texte intégral du pacte à l'adresse suivante : https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf, consulté le 29.05.2020.

objectifs principaux : alléger la pression sur les pays d'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès aux solutions des pays tiers et soutenir les conditions de retour dans les pays d'origine dans la sécurité et la dignité.¹⁵ Le Pacte pour les réfugiés définit également le Cadre global d'intervention pour les réfugiés (CRRF) et un programme d'action, comme convenu par ses États membres. Ici aussi, il y a une référence limitée aux personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Le HCR et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Alors que les réfugiés, les rapatriés et les apatrides sont au cœur du mandat du HCR, ce n'est pas le cas des personnes déplacées. S'engager auprès des PDI peut être plus délicat et politisé car les interventions peuvent être considérées comme des atteintes à la souveraineté nationale. Dans de nombreux cas, les États nations sont parties prenantes au conflit ou à l'instabilité, ou ne sont pas en mesure d'assurer une protection adéquate, ce qui entraîne des déplacements. La raison d'être des interventions du HCR est que les personnes déplacées peuvent être considérées comme des "réfugiés potentiels" et ont donc besoin de protection (Weiss et Korn 2006 : XV). L'Assemblée générale des Nations Unies a autorisé le HCR "à participer, dans certaines circonstances, à l'amélioration de la protection et à la fourniture d'une assistance humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays par le biais d'opérations spéciales", mais seulement si l'État ou les autres entités concernées acceptent la participation des Nations Unies (HCR 2013 : 9). Cela signifie qu'une bonne coordination est essentielle.

Pour éviter les tensions entre le HCR et d'autres institutions opérant dans le domaine de l'aide et de la protection des réfugiés/personnes déplacées, le statut (paragraphe 8) stipule explicitement que le Bureau est censé rester en contact avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales concernés, et établir des contacts et faciliter la coordination avec les organisations privées concernées (HCR, 2013). Avec le paysage de l'aide humanitaire qui se développe et se fragmente de plus en plus, une telle collaboration est essentielle pour pouvoir fournir une aide efficace et efficiente aux réfugiés ou aux autres personnes ayant besoin d'un soutien humanitaire. Un exemple concret de la manière dont cela fonctionne dans la pratique se trouve dans 'l'approche Cluster' qui est issue du programme de

¹⁵https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf, consulté le 29.05.2020

réforme humanitaire de 2005. Cette approche a été mise en place - entre autres - pour rendre les interventions plus efficaces et efficientes, pour accroître la responsabilité et pour améliorer la collaboration. Fondamentalement, cette approche implique un regroupement d'organisations humanitaires, tant onusiennes que non onusiennes, dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire en cas d'urgence ou de crise humanitaire chronique. Il existe onze groupes différents et quatre domaines de responsabilité. Tous les groupes ne sont pas nécessairement actifs pour chaque urgence/pays.¹⁶ Comme les organismes des Nations Unies impliqués sont généralement parmi les plus grands acteurs de chacun de ces groupes, le rôle de coordination leur est naturellement souvent attribué. Cela correspond bien aux statuts de l'organisation.

La RDC est l'un des pays dans lesquels l'approche Cluster a été déployée pour la première fois (Stoddard et al., 2007) et où la communauté internationale est présente depuis longtemps, en particulier dans l'Est du pays, non seulement à travers ses opérations de maintien de la paix menées par la MONUSCO mais aussi à travers "22 programmes, fonds et agences spécialisées travaillant ensemble et aux côtés du gouvernement congolais pour la stabilisation et le développement de la RDC tout en fournissant une assistance humanitaire aux nécessiteux".¹⁷

Le Plan de réponse humanitaire 2017 pour la RDC montre que huit des onze groupes sont actifs dans le pays (UNOCHA, 2017), soulignant que les réponses de la communauté internationale ne se limitent pas aux seuls réfugiés, puisque la plupart des bénéficiaires ciblés par les interventions sont des personnes déplacées et, dans une moindre mesure, des rapatriés.¹⁸ Le groupe de protection est celui qui a le lien le plus évident avec les questions de justice et de sécurité. Cependant, l'approche humanitaire par groupes sectoriels n'est pas adaptée à la situation prolongée de déplacement qui caractérise la RDC, où les personnes déplacées n'ont pas seulement besoin d'un soutien pour répondre à des besoins de base urgents, mais doivent également être en mesure de s'installer en tant que déplacés à plusieurs reprises et pour des périodes plus longues (Rudolf et al., 2014).

Bien que l'approche de responsabilité sectorielle ait été évaluée comme contribuant à une certaine amélioration systémique de la réponse humanitaire coordonnée (Stoddard et al., 2007), des voix plus critiques peuvent également être entendues (White, 2015). Ces voix proviennent surtout des acteurs étatiques et des ONG dans le domaine de l'aide au développement. Une

¹⁶<https://www.humanitarianresponse.info/>, consulté le 01.08.2017

¹⁷<https://monusco.unmissions.org/en/un-drc>, consulté le 01.08.2017.

¹⁸ Notamment : abris, WASH, éducation, logistique, nutrition, protection, santé, sécurité alimentaire, réponses aux réfugiés.

critique commune à la plupart d'entre eux est que les acteurs locaux n'ont pratiquement aucun accès aux différents groupes et aux informations qui y sont partagées, sans parler des possibilités de partenariat avec eux ou de l'accès à une partie du financement qui était censé être généreusement disponible pour ceux qui voulaient s'engager dans la tristement célèbre "Opération Retour". "Opération Retour" ou "Enveloppe Retour" est une expression souvent utilisée dans le monde de l'aide au développement en RDC. Elle fait référence à la pratique prétendument assez courante qui consiste à devoir restituer une partie de l'argent du projet à l'intermédiaire qui négocie votre accès au financement. Dans de nombreux cas, cet intermédiaire est un employé du bureau local de l'agence de financement. En pratique, cela signifie que les activités du projet proposé doivent être réalisées avec moins de fonds que ce qui doit être déclaré. Cela encourage alors la pratique de gonfler les chiffres et de signaler les distorsions. En outre, comme mentionné précédemment, les interventions menées par les acteurs au sein des clusters humanitaires ont tendance à négliger les zones urbaines de l'Est de la RDC.

Cadres régionaux de protection en Afrique

Lorsque le protocole de 1967 a élargi le champ d'application de la Convention sur les réfugiés pour inclure les continents africain et asiatique, cela a déclenché l'élaboration d'une convention régionale en Afrique, la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de l'Union africaine (UA). La Convention a été signée par la RDC en 1969 et ratifiée en 1973.¹⁹ La Convention a ensuite servi de modèle pour d'autres traités régionaux tels que la Déclaration de Carthagène de 1984 (Sharpe, 2012 ; Wood, 2014).

En matière de protection des PDI, le continent africain a de nouveau été à l'avant-garde. Au niveau mondial, les principes directeurs des Nations Unies sont en place, mais ils sont uniquement indicatifs et ne sont pas juridiquement contraignants. Au niveau africain, nous voyons diverses initiatives visant à imposer une législation sur les personnes déplacées par des moyens juridiques tels que la Convention de Kampala et le Protocole des Grands Lacs. La section suivante traite de ces deux textes de droit.

¹⁹<http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/ratification/>, consulté le 25.07.2016

La Convention africaine sur les réfugiés

En termes de portée, la Convention de l'OUA peut être considérée comme une spécification régionale de la Convention des Nations Unies de 1951. Elle s'écarte d'une définition similaire de la notion de réfugié, avec l'ajout suivant :

« Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, en raison d'une agression extérieure, d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou de nationalité, est contrainte de quitter son lieu de résidence habituelle pour chercher refuge en un autre lieu situé hors de son pays d'origine ou de nationalité ». (Article 1.2, Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique).

La Convention attribue en outre un rôle important à ses États membres, qui doivent "faire tout leur possible, conformément à leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés et assurer l'installation des réfugiés qui, pour des raisons fondées, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine ou de nationalité" (article 2.1, Convention de l'UA).

Un élément distinctif important de la définition de la Convention de l'UA est que l'article 1.2 fait référence à des "événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans l'ensemble du pays". En outre, la définition de la Convention de l'UA est légèrement plus inclusive et moins axée sur la situation d'un individu ; elle ne porte pas seulement sur la crainte fondée d'une persécution, mais aussi sur des formes de préjudice plus répandues et généralisées, dont la preuve peut être établie de manière plus objective que pour les cas individuels. L'avantage d'un tel élargissement de la définition est qu'il dépolitise le concept de réfugié et qu'"un gouvernement peut reconnaître qu'un étranger est un réfugié sans accuser implicitement un autre gouvernement d'être persécuteur" (Kagan, 2007 : 16). Cette notion doit être comprise dans le contexte de la fin de la période coloniale au cours de laquelle des guerres d'indépendance ont été menées dans un certain nombre de pays africains. En pratique, dans les situations d'afflux massif de réfugiés, le HCR et les États attribuent souvent le statut de réfugié sur la base de la deuxième partie de la définition de l'UA et accordent une reconnaissance *prima facie* car elle est légèrement plus facile à appliquer que la définition de 1951, même si la définition de l'ONU s'appliquerait également (Sharpe, 2012).

D'autres éléments novateurs de la Convention de l'UA - analysés en profondeur par Sharpe - sont : le droit d'asile individuel, un élargissement du principe de non-refoulement et une

formalisation des concepts de partage des responsabilités, de protection temporaire et de rapatriement volontaire (Sharpe, 2012, 2018). La Convention de l'UA attribue un rôle important à ses États membres qui doivent "faire tout leur possible, conformément à leur législation respective, pour accueillir les réfugiés et assurer l'établissement des réfugiés qui, pour des raisons fondées, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine ou de nationalité" (article 2.1 de la Convention de l'UA). Les États membres sont donc explicitement responsables de l'accueil des réfugiés.

Quels sont les progrès réalisés dans la mise en œuvre effective de la Convention de l'UA ? Les États africains adoptent de plus en plus souvent une législation nationale sur les réfugiés, ce qui est un signe positif. Wood, par exemple, affirme que la définition élargie du réfugié a trouvé sa place dans la législation nationale sur les réfugiés de nombreux pays africains. Mais bien que l'on puisse s'attendre à ce qu'il existe une jurisprudence concernant une convention datant d'il y a 40 ans, plusieurs auteurs soulignent le manque d'informations sur la mise en œuvre de la Convention de l'UA (Kagan, 2007 ; Sharpe, 2012, 2018 ; Wood, 2014). Wood s'appuie pour cela sur des études de cas en Afrique du Sud et au Kenya, deux pays qui accueillent des réfugiés. Les facteurs qui, selon elle, sont à l'origine de cette lacune sont les suivants : les ressources, la capacité institutionnelle et l'environnement politique (Wood, 2014). Il serait intéressant d'étudier cette question dans un plus grand nombre de pays africains.

La protection des personnes déplacées en Afrique

Alors que les initiatives mondiales visant à protéger les personnes déplacées restent juridiquement non contraignantes, de plus grands progrès ont été réalisés sur le continent africain (Abebe, 2010, 2017 ; Likibi, 2018). Cela n'est pas surprenant si l'on considère le nombre de PDI sur le continent ; l'Afrique est le continent qui compte le plus grand nombre de PDI dans le monde et elles sont beaucoup plus nombreuses que la population de réfugiés.²⁰ C'est donc ici que la question est la plus pertinente. Une politique plus spécifique concernant les PDI a commencé à être développée en Afrique peu après la publication des Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne. Ce qui a notamment abouti au niveau sous régional au Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance aux

²⁰ Voir <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> pour les chiffres les plus récents.

personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce protocole faisait partie d'un pacte plus large sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, et était le résultat de négociations entre les membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).²¹ Les onze États membres de cette organisation intergouvernementale ont reconnu l'instabilité politique dans leur région et la nécessité de populations stables pour assurer la stabilité des États (Beyani, 2008).²² Cela est généralement considéré comme une responsabilité première des États nations, mais le protocole stipule explicitement que si les gouvernements "n'ont pas la capacité de protéger et d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ils doivent accepter et respecter l'obligation des organes de la communauté internationale de fournir protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays" (article 3.10).

L'un des objectifs du protocole est de "fournir une base juridique pour l'incorporation des principes directeurs dans la législation nationale des États membres" (article 2, paragraphe 3). Les personnes déplacées sont censées participer elles-mêmes à la préparation et à la conception de la législation nationale (article 6, paragraphe 5). Les États membres s'engagent en outre à prévenir et à éliminer les causes profondes des déplacements (article 2, paragraphe 4). Les membres de la CIRGL sont juridiquement liés par le Protocole qui a été signé en 2006 et est entré en vigueur en 2008. Bien que la mise en œuvre effective soit encore différente, le cadre juridique existe au moins au niveau régional et le rôle des acteurs internationaux et de la société civile locale est reconnu (Kälin & Schrepfer, 2012). Outre le protocole sur les personnes déplacées, 9 autres protocoles juridiquement contraignants ont été adoptés, ainsi que 4 programmes d'action comportant 33 projets prioritaires.²³

Une autre étape importante en Afrique a été franchie avec l'adoption de la Convention de l'Union Africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). La Convention de Kampala s'appuie sur le protocole sous-régional de la CIRGL et est le premier instrument continental au monde à lier juridiquement les gouvernements à protéger et à sécuriser la vie des personnes déplacées (Abebe, 2010 ; Giustiniani, 2011 ; Griffin, 2008 ; IDMC, 2015 ; Kälin & Schrepfer, 2012). Elle est entrée en

²¹ Voir <http://www.icglr.org/index.php/en/the-pact> pour la liste complète des protocoles, consulté le 25.07.2016.

²² Avec la sécession du Sud-Soudan du Soudan, le nombre d'États membres est passé à douze : Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République Démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda, République du Sud-Soudan, Soudan, Tanzanie, Zambie.

²³ <http://www.icglr.org/index.php/en/the-pact>, consulté le 16.08.2019

vigueur en décembre 2012 lorsque la Convention a été ratifiée par le quinzième État membre. Au moment de la rédaction du présent document, 40 des 55 pays ont signé la Convention. Parmi ces pays, 29 l'ont également ratifiée, ce qui signifie qu'ils sont légalement tenus de se conformer à son contenu.²⁴ La Convention de Kampala exige des États membres qu'ils respectent la compétence et le mandat des institutions régionales. Elle oblige en outre l'UA à collaborer et à coopérer avec les organisations internationales et les agences humanitaires, les organisations de la société civile et les États africains pour soutenir les mesures prises par les États parties pour protéger et aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (article 8.3c).

La Convention résulte sans doute de l'opinion critique des États africains sur l'internationalisation croissante des déplacements internes, et de la position éminente du HCR et d'autres acteurs internationaux. La Convention a été une initiative des États membres pour reprendre un certain contrôle (Abebe, 2010). Elle peut être considérée comme un instrument visant à "clarifier les responsabilités des États et des acteurs non étatiques en ce qui concerne la protection des personnes déplacées, en particulier celles qui sont les plus vulnérables" (Abebe, 2017:3). Le processus rapide de ratification par un nombre relativement important de pays est considéré comme un signe positif d'engagement (Bilak, 2016). La question de savoir si la Convention a eu un impact positif sur la vie des personnes déplacées reste à débattre. (Abebe, 2017), par exemple, est dans l'ensemble assez positif à l'égard de la Convention, bien qu'il ait noté des difficultés d'application. (Likibi, 2018) semble en revanche beaucoup plus critique, surtout en ce qui concerne l'application, parlant de "pratiques décevantes", qui sont - comme il le soutient - principalement dues à un manque de volonté politique parmi les dirigeants panafricains, et à une absence de réforme institutionnelle qui serait nécessaire pour satisfaire aux obligations de la Convention.

En effet, la mise en œuvre effective des conventions de Kampala reste du ressort des gouvernements nationaux, car la Convention les oblige à adopter une législation nationale. Mais de la même manière que le Protocole des Grands Lacs, la Convention attribue un rôle à la communauté internationale, à la société civile, ainsi qu'à l'Union Africaine (Kälin &

²⁴<https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20FOR%20THE%20PROTECTION%20AND%20ASSISTANCE%20OF%20INTERNALLY%20DISPLACED%20PERSONS%20IN%20AFRICA%20%28KAMPALA%20CONVENTION%29.pdf>, consulté le 08.06.2020.

Schrepfer, 2012). L'article 8 de la Convention habilite explicitement l'Union Africaine à intervenir dans les cas de violations graves des droits des personnes déplacées.²⁵ Alors que les principes directeurs de l'ONU ont été élaborés par une équipe d'experts internationaux, la Convention de Kampala est le résultat d'un accord entre les chefs d'États africains, ce qui témoigne d'un engagement fort des États membres signataires (Giustiniani, 2011). Il a toutefois été avancé que les mécanismes de suivi prévus par la Convention sont insuffisants pour assurer son application (Bilak, 2016). L'article 14 de la Convention exige que les États membres soumettent des rapports dans lesquels ils indiquent les mesures de protection prises, mais cela n'est guère fait (ibid). Pour contrôler le respect de la Convention, les États parties sont censés établir une conférence entre eux, au cours de laquelle, la mise en œuvre est évaluée (art. 14.1). Des réunions sont censées se tenir régulièrement (art. 14.3), alors qu'une première réunion de ce type a eu lieu à Harare en 2017²⁶, ayant abouti à un plan d'action.²⁷

Comparaison entre le Protocole des Grands Lacs et la Convention de Kampala

Le Protocole des Grands Lacs et la Convention de Kampala ont été tous deux inspirés par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, ce qui se reflète dans le contenu des documents. Il est toutefois remarquable, comme le souligne à juste titre (Kigozi, 2014), que la Convention de Kampala ne fasse explicitement référence aux Principes directeurs qu'une seule fois, alors que le protocole sur les personnes déplacées mentionne les Principes directeurs une vingtaine de fois. Mais comment ces différents documents se comparent-ils ? En commençant par la définition des personnes déplacées, il est à noter que le protocole des Grands Lacs s'écarte d'une définition des personnes déplacées similaire (art. 1.4) à celle des principes directeurs des Nations Unies (principe 2), mais avec l'ajout que les personnes qui ont été forcées ou obligées de fuir en raison de ou afin d'éviter les effets de projets de développement à grande échelle (art. 1.5). L'article 5 développe encore cet ajout particulier à la définition. La définition des personnes déplacées

²⁵ "L'Union Africaine a le droit d'intervenir dans un État membre en vertu d'une décision de la Conférence conformément à l'article 4(h) de l'Acte constitutif pour des circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité (art. 8.1).

²⁶ Une note conceptuelle de la réunion est disponible ici :

https://www.au.int/web/sites/default/files/newsevents/conceptnotes/32304-cn-concept_note_-_cosp_meeting_2017.pdf, consulté le 12.09.2019

²⁷<https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states>, consulté le 13.09.2019

dans la Convention de Kampala (art. 1k) est similaire à celle des principes directeurs des Nations Unies. Elle ne fait pas référence ici aux projets de développement mais traite de cette question dans une section différente, l'article 10 "Déplacement induit par des projets", et souligne que le déplacement induit par le développement doit être évité "autant que possible", que d'autres options doivent être explorées et qu'une évaluation de l'impact socio-économique et environnemental doit être effectuée avant le projet.

Le protocole attribue la responsabilité principalement à ses États membres. La Convention le fait également, mais prévoit en outre un rôle plus actif pour l'Union Africaine, ainsi que pour les organisations internationales, les agences humanitaires et la société civile. Les deux documents soulignent que les gouvernements nationaux doivent autoriser l'accès et l'assistance humanitaires, créant ainsi une marge de manœuvre pour les acteurs internationaux qui souhaitent intervenir sur le territoire national. La Convention de Kampala est plus spécifique à ce sujet (article 9).

La gouvernance au niveau continental

En 1994, l'UA et le HCR ont organisé ensemble un symposium à Addis-Abeba pour commémorer le 25^e anniversaire de la Convention de l'UA sur les réfugiés de 1969. La réunion a rassemblé des représentants de presque tous les États membres, des représentants du HCR, ainsi que d'autres organes des Nations Unies, des organisations intergouvernementales, des ONG et des chercheurs (UA/HCR, 1994). Le document qui a été rédigé à l'issue du symposium témoigne d'une grande prise de conscience de l'importance de prêter attention non seulement aux réfugiés mais aussi aux autres personnes déplacées. Par ses recommandations, il définit également des lignes directrices qui pourraient alimenter une politique plus globale en matière de réfugiés au niveau africain. Les recommandations montrent également une orientation claire vers des solutions durables au déplacement (UA/HCR, 1994).

Un cadre de gouvernance important se trouve dans le cadre de la politique migratoire et le plan d'action (MPFA) de l'Union Africaine pour la période 2018-2030, qui est un successeur du cadre de la politique migratoire de l'UA pour l'Afrique qui a été adopté en 2006. Le MPFA s'adresse aux États membres de l'Union Africaine et à ses communautés économiques

régionales (CER)²⁸ et leur fournit "des lignes directrices et des principes politiques complets pour les aider à formuler et à mettre en œuvre leurs propres politiques migratoires nationales et régionales conformément à leurs priorités et à leurs ressources" (Commission de l'Union Africaine, 2018 : 10). Le déplacement forcé est l'un des huit piliers clés de cette politique.²⁹ Le cadre énumère vingt-et-une stratégies recommandées pour traiter les réfugiés et les demandeurs d'asile (ibid. : 58-59). La nécessité de prévenir les conflits et de rechercher des solutions durables est un élément clé de ces stratégies. Ensuite, le cadre fournit huit stratégies recommandées qui sont spécifiquement orientées vers les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il est souligné ici que les autorités nationales ont la responsabilité première de prévenir les déplacements et de protéger et d'aider les personnes déplacées (ibid : 60-61). Pour faire face aux déplacements prolongés (qui ont leur propre section dans le cadre), il est souligné que des solutions durables sont nécessaires, mais que cela nécessite un partage plus équitable de la charge entre les États (ibid : 61-62). Étant donné qu'une des causes profondes du déplacement est le conflit, le cadre aborde également la prévention, la gestion et la résolution des conflits, car il est reconnu que le déplacement prolongé peut provoquer de nouveaux conflits dans le lieu de refuge et que cela doit être évité.

Gouvernance dans la région des Grands Lacs

Au niveau de la région des Grands Lacs, la politique de déplacement interne est soutenue par le Programme d'action régional pour les questions humanitaires et sociales. Le premier sous-programme est le Cadre pour la préparation aux catastrophes, la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et à leur environnement. Le second programme concerne la reprise des services sociaux de base, la fourniture de soins de santé et le soutien psychosocial aux groupes ayant des besoins spéciaux.³⁰ Bien que les PDI puissent faire partie des groupes ayant des besoins spéciaux qui sont traités dans le deuxième

²⁸ Les CER sont huit groupements régionaux d'États africains : Union du Maghreb arabe (UMA), Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Pour plus de détails, voir : <https://au.int/en/organs/recs>

²⁹ Les autres piliers sont : la gouvernance des migrations, les migrations de main-d'œuvre et l'éducation, l'engagement des diasporas, la gouvernance des frontières, les migrations irrégulières, les migrations internes, les migrations et le commerce.

³⁰ <http://www.icglr.org/index.php/en/humanitarian-and-social-issues>, consulté le 20.08.2019

programme, le premier programme est le plus pertinent ici. Une partie de ce programme est par exemple un projet de protection, d'assistance et de recherche de solutions durables pour les populations déplacées (réfugiés et PDI) et les communautés qui les accueillent, dans lequel la CIRGL travaille en partenariat avec le HCDH, le HCR et l'UNICEF. L'objectif global du projet est formulé comme suit : "l'établissement d'un cadre régional pour la protection, l'assistance et la recherche de solutions durables pour les réfugiés, les personnes déplacées et la charge imposée aux communautés qui les accueillent" (CIRGL, 2006). Mais bien que le document de projet remonte à 2006, le site web de la CIRGL ne contient aucune information sur la mise en œuvre effective du projet.³¹

Cadres de protection congolais

Cadres de protection des réfugiés en RDC

Jusqu'en 2002, la RDC n'avait pas de législation particulière régissant la situation des réfugiés. Des commissions ad hoc ont parfois existé en collaboration avec les pays d'origine des réfugiés (Maheshe, 2014). Après l'indépendance du Congo en 1960, l'Ordonnance sur la police des étrangers No. 67/302 du 2 août 1967, a son article 18, a été d'application.³² Cet article a déterminé que le statut de réfugié serait attribué par le ministère des Affaires intérieures (Maheshe, 2014). En 1983, l'ordonnance a été remplacée par l'ordonnance n° 83/33.³³ Cette ordonnance définissait plus clairement que pour obtenir le statut de réfugié, il fallait être reconnu par la Commission nationale de l'immigration, sur décision de l'administration de l'État au niveau territorial. Cela laissait une grande latitude aux fonctionnaires locaux de l'État pour prendre des décisions, mais se limitait essentiellement à la sécurité intérieure du pays et les besoins de protection des réfugiés n'étaient guère pris en compte. Maheshe soutient qu'entre 1960 et 2000-2005, la RDC n'avait pas de politique migratoire claire. Il estime qu'environ 70 % de la gestion des réfugiés sur le territoire congolais était entre les mains d'organisations internationales telles que le HCR (Maheshe, 2014 : 545).

³¹ Il est difficile de déterminer si cela est dû à un manque de mise en œuvre effective ou à un site web obsolète.

³² Ordonnance loi no. 67/302 relative à la police des étrangers

³³ Ordonnance loi no 83/33 relative à la police des étrangers.

Depuis 2002, la RDC dispose d'une loi nationale sur les réfugiés.³⁴ Dans son avant-propos, la loi fait référence à l'obligation de l'État congolais de respecter ses engagements internationaux, notamment la Convention de Genève et la Convention de l'Union Africaine. En outre, la loi fait référence à la « tradition légendaire d'accueil et d'hospitalité du Peuple Congolais ». La loi établit un cadre juridique pour régir le statut des réfugiés et améliorer leurs conditions.

Dans sa définition du réfugié, la RDC suit la Convention de l'Union Africaine en incluant l'agression, l'occupation étrangère ou tout autre événement portant atteinte à l'ordre public dans un pays ou une partie de celui-ci (art. 1, loi n° 21/2002). Un élément distinctif de la législation congolaise sur les réfugiés est l'article 3, paragraphe 2, qui stipule que "les dépendants et membres de famille qui rejoignent ou vivent avec le réfugié, chef de famille, bénéficient du même statut que ce dernier" mais que chaque cas sera décidé individuellement. Maheshe (2014) souligne à juste titre que le législateur ne précise pas les personnes à charge ou les membres de la famille. On peut facilement imaginer que dans les sociétés africaines où la famille élargie est généralement forte, il peut être difficile pour un fonctionnaire de l'État d'établir à qui s'applique l'article.

La loi prévoit la création d'une Commission nationale des réfugiés (CNR).³⁵ D'autres tâches de cette Commission ont été développées dans le décret n° 3/014 de 2003 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Commission nationale des réfugiés et de la commission des recours. La CNR est censée coordonner les travaux pertinents des différents ministères et services gouvernementaux qui doivent s'occuper des réfugiés, ainsi que la coordination avec le HCR. La CNR relève du ministère de l'intérieur mais dispose d'une autonomie administrative et financière (décret 03/14, art.2). Il est financé en partie par le gouvernement, mais aussi par le soutien de la communauté internationale et de la société civile (loi 21/2002, art. 37). Outre une commission au niveau national, la loi prévoit la mise en place d'une ou plusieurs antennes dans chaque province (loi 21/2002, article 8).

La Commission nationale des réfugiés est chargée de la protection juridique et administrative des réfugiés et peut décider de l'attribution ou du retrait du statut de réfugié à une personne. L'article 9 de la loi des réfugiés et l'article 3 du Décret 03/14 précisent les tâches de la CNR. Parmi celles-ci, on peut citer :

³⁴ Loi no 021/2002 du 16 Octobre 2002 portant statut des réfugiés en République Démocratique du Congo

³⁵ Décret no. 03/014 du 5 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour les réfugiés et de la commission des recours.

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les meilleures conditions possibles de sécurité et de dignité.
- Étudier et proposer au gouvernement les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de vie des réfugiés et des demandeurs d'asile
- Sensibiliser l'opinion publique tant nationale qu'internationale, sur les problèmes des réfugiés et demandeurs d'asile au Congo.
- Subvenir, dans la mesure des moyens à sa disposition, aux besoins élémentaires des réfugiés et des demandeurs d'asile [...] notamment en matière de logement, nourriture, santé et éducation.
- Coordonner les activités du gouvernement et de ses partenaires pour une gestion rationnelle et efficace de ses programmes en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile.

En ce qui concerne la satisfaction des besoins élémentaires, l'article stipule que cela se fera à condition qu'un soutien soit disponible auprès des organisations nationales et internationales qui s'intéressent aux problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Une demande d'asile peut être introduite auprès du secrétaire permanent de la CNR. Le demandeur peut le faire directement au Secrétariat lui-même, par l'intermédiaire du HCR, d'une antenne provinciale, du gouverneur ou d'une autorité territoriale (art. 15). La Commission doit prendre une décision dans les 6 mois suivant la demande d'asile formelle (art. 12). Une fois qu'une demande d'obtention du statut de réfugié est présentée, la personne reçoit un reçu qui lui fournit une autorisation de séjour temporaire, qui est valable pour la durée de la procédure. Ce récépissé est remis à chaque membre de la famille du demandeur (art. 15). La procédure est censée être gratuite. Si une demande est rejetée, il est possible de demander une nouvelle évaluation à la Commission de recours. Cette demande doit être présentée dans les 90 jours suivant le rejet initial. La décision de cette Commission est définitive. Les réfugiés dont le statut est reconnu peuvent obtenir une carte d'identité pour réfugié (CIRE) et un document attestant d'un titre de voyage (art. 27). La CIRE est censée avoir le même statut qu'une carte de résident étranger pour les autres étrangers (article 28).

Les réfugiés sont censés avoir les mêmes droits que les citoyens congolais pour exercer des activités professionnelles, obtenir une assistance sociale, accéder aux soins de santé et à l'éducation, ainsi que la liberté de circulation. Cette dernière est limitée aux restrictions administratives qui s'appliquent également aux autres étrangers. L'accès à l'enseignement supérieur et universitaire est gratuit pour les ressortissants congolais (art. 32). L'accès aux cours

et tribunaux du Congo est ouvert aux réfugiés de la même manière qu'aux nationaux (art. 33). Les réfugiés reconnus et les membres de leur famille ont le droit d'obtenir des documents civils, tels qu'un certificat de naissance, de décès et de mariage (art. 34).

Cadres de protection des personnes déplacées et future législation sur les personnes déplacées en RDC

Quelle est la situation concernant la protection des PDI au Congo ? Comme mentionné précédemment, le Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est signé par la RDC et est juridiquement contraignant.³⁶ Le Protocole est censé déboucher sur une législation nationale qui devrait être élaborée en collaboration avec les personnes déplacées elles-mêmes (article 2.3 et article 6.5). En outre, la RDC a signé en 2010 la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009. En 2014, l'Assemblée nationale et le Sénat de la RDC ont adopté la loi 14/025 autorisant la ratification de la Convention de Kampala.³⁷ La liste des statuts disponibles sur le site de l'Union Africaine et mise à jour pour la dernière fois le 15.06.2017 montre que la RDC n'a pas encore soumis tous les documents nécessaires pour ratifier la Convention avec l'UA, alors que cela devait avoir lieu peu après (Wissing, 2014).³⁸ L'origine de cette divergence n'est pas claire.

Malgré l'engagement de la RDC dans le Protocole des Grands Lacs et la Convention de Kampala et malgré le nombre élevé de personnes déplacées dans le pays, une législation nationale particulière n'a pas encore été adoptée. Les personnes déplacées sont - contrairement aux réfugiés - des citoyens de leur pays et sont protégées par la législation nationale. L'article 30 de la Constitution de 2006 stipule que : "Toute personne qui se trouve sur le territoire national a le droit d'y circuler librement, d'y fixer sa résidence, de le quitter et d'y revenir, dans les conditions fixées par la loi. Aucun Congolais ne peut être ni expulsé du territoire de la République, ni être contraint à l'exil, ni être forcé à habiter hors de sa résidence habituelle".

³⁶<http://www.icglr.org/index.php/en/the-pact>, consulté le 25.07.2016.

³⁷ Loi 14/025 de 2014 autorisant la ratification par la RDC de la Convention de Kampala sur la Protection et l'Assistance aux Personnes Déplacées en Afrique, <https://www.refworld.org/topic,50ffbce526e,50ffbce5274,54f718cb4,0,,LEGISLATION,.html>, consulté le 24.05.2019

³⁸<https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>, consulté le 24.05.2019.

Mais à certains égards, les personnes déplacées ont besoin d'une protection particulière dont les citoyens ordinaires n'ont pas besoin. Certains textes de loi désignent les personnes déplacées et/ou les réfugiés comme des groupes nécessitant une attention particulière. Tout d'abord, la Constitution congolaise de 2006 stipule que l'État congolais est responsable de toute législation sur les réfugiés, les expulsés et les personnes déplacées (art. 202.36.n). Ensuite, le Code de protection de l'enfant de 2009 contient une disposition sur les enfants déplacés et les enfants réfugiés, stipulant qu'ils ont droit à la protection, à l'accompagnement et à l'aide humanitaire et que l'État doit en assurer le suivi (art. 41).³⁹

En septembre 2014, l'État congolais a publié un projet de loi sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. Des sources de 2014 indiquent que l'adoption de la loi était prévue pour la mi-2015 (White, 2014 ; Wissing, 2014). Jusqu'à aujourd'hui, cela ne s'est pas encore produit. Il reste à voir si la présidence Tshishekedi va l'adopter au cours de son mandat. Bien que la loi n'ait pas (encore) été adoptée, il est néanmoins logique d'examiner le contenu de la proposition de loi pour évaluer la direction que prennent les discussions. Quelles traces d'autres législations retrouvons-nous : le protocole des Grands Lacs, la convention de Kampala, la loi sur les réfugiés ?

Un premier point remarquable à noter est que le projet de loi commence par un avant-propos dans lequel il est indiqué que la RDC a signé et ratifié le Protocole des Grands Lacs et la Convention de Kampala et qu'il est tenu d'adhérer aux Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne. Il souligne l'intention de l'État de prendre les dernières mesures en vue de la ratification. Conformément aux instruments régionaux, le projet de loi stipule le rôle non seulement de l'État, mais aussi des organisations internationales, des acteurs économiques et de la société civile pour répondre aux besoins des personnes déplacées. La gestion et la coordination des PDI sont censées être assurées par une commission nationale. Une telle commission pourrait être comparable à la Commission nationale des réfugiés qui a été mandatée dans la loi congolaise sur les réfugiés de 2002.

Après la déclaration introductive, la proposition de loi sur les personnes déplacées comprend 6 titres :

- Dispositions générales

³⁹<http://www.leganet.cd/Legislation/JO/2009/L.09.001.10.01.09.htm>, consulté le 23.04.2019

- Identification des droits et obligations des personnes déplacées internes, des pouvoirs publics, des acteurs humanitaires et des acteurs privés
- Prévention, protection et l'assistance humanitaire des personnes déplacées
- Mécanismes institutionnels et de la planification de la prévention, de la protection, de l'assistance et des solutions durables
- Dispositions pénales
- Dispositions finales

Au lieu d'attribuer un statut légal spécifique, la loi décrit *une situation de fait* qui sert « à déterminer l'applicabilité des lois et des politiques relatives au déplacement interne » (art. 3). C'est une différence remarquable avec le droit des réfugiés. Dans sa définition des personnes déplacées, la loi suit de très près le Protocole des Grands Lacs en ce sens qu'elle inclut le déplacement induit par des projets de développement comme l'une des raisons du déplacement forcé (art. 2.1), en plus des autres raisons plus courantes qui sont mentionnées dans les Principes directeurs des Nations Unies et dans la Convention de Kampala.

Une différence importante (et clairement compréhensible) entre la loi sur les réfugiés et la loi sur les personnes déplacées est que cette dernière souligne que la prévention des déplacements forcés doit faire partie de la stratégie nationale, au même titre que la protection, l'assistance et les solutions durables (voir l'avant-propos et l'article 11). Il s'agit là d'une référence claire aux principes directeurs des Nations Unies. L'article 14 du projet de loi stipule que les autorités publiques, les groupes armés et toute autre personne « sont tenus de respecter le droit humanitaire international, le droit international des droits de l'homme ainsi que des traités internationaux dûment ratifiés par la République, afin de prévenir et d'éviter les conditions qui peuvent entraîner le déplacement interne de personnes ». Les autorités publiques sont définies comme les autorités nationales, provinciales ou locales de la RDC qui détiennent le pouvoir public (art. 2.10). Elles sont censées protéger les zones dans lesquelles résident les personnes déplacées contre l'infiltration de groupes armés et de prendre des mesures pour désarmer (art. 14). La troisième partie de la loi accorde une grande attention à la prévention des déplacements (titre 3, chapitre 1), et à la protection des personnes contre les déplacements, et pendant les déplacements (titre 3, chapitre 2). Elle examine les causes profondes des déplacements et le rôle que les acteurs étatiques et non étatiques peuvent jouer à cet égard. Le troisième chapitre de ce titre porte sur l'assistance aux PDI.

Selon le projet de loi, les autorités publiques seront les premiers responsables de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées. Ils sont censés d'affecter des ressources adéquates, en tenant compte des besoins du pays, et mobiliser des ressources supplémentaires auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux. Il appartient aux autorités territoriales - en coordination avec la société civile nationale et les acteurs internationaux) de planifier et de programmer la prévention, la protection et l'assistance, ainsi que la réduction des causes de déplacement (art. 7). En outre, les autorités publiques sont censées faciliter l'assistance fournie par la société civile, les organisations internationales des Nations Unies et les acteurs privés internationaux (art. 8). Les autorités publiques seront également responsables de la création de conditions permettant aux personnes déplacées soit de rentrer volontairement, soit de s'intégrer localement, ou de se réinstaller volontairement dans un autre lieu (art. 22). Il s'agit là d'une référence claire aux solutions durables proposées dans les principes directeurs des Nations Unies (IASC, 2010). En général, la loi fait fréquemment référence au rôle des acteurs non étatiques internationaux et locaux et leur attribue un rôle de protection. Cela reflète la législation internationale et régionale sur les personnes déplacées qui attribue un rôle principal aux États nationaux et respecte leur souveraineté mais qui, en même temps, appelle à un soutien international lorsque la protection est insuffisante.

Tout comme la loi sur les réfugiés de 2002 a créé une Commission nationale des réfugiés, la loi sur les personnes déplacées prévoit une structure étatique pour s'occuper des personnes déplacées. Le nom complet de la commission - qui doit encore être mise en place - est la Commission nationale chargée de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (CNPA-PDI). Son fonctionnement est défini au titre 4 du projet de loi. La législation met l'accent sur la collaboration avec les acteurs humanitaires qui sont censés apporter leur soutien. Elle souligne une forte orientation vers la communauté internationale pour la protection et l'assistance des personnes déplacées. En l'absence d'une commission nationale pour les personnes déplacées, la CNR montre une certaine conscience de l'importance de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées. Un officier provincial de la CNR au Sud-Kivu nous a un jour déclaré :

« Notre mandat est de protéger et de sécuriser les réfugiés [...]. Ce qui ferait également partie de notre mandat de travailler avec les personnes déplacées mais nous ne recevons aucun moyen de la communauté internationale pour cela, donc nous ne pouvons rien faire » (agent de la CNR à Bukavu, 02.06.2016).

À proprement parler, la protection et la sécurité des personnes déplacées ne font pas partie du mandat de la CNR, mais ses mots montrent au moins qu'il est conscient qu'il s'agit d'un groupe de personnes qui pourrait bénéficier d'une protection particulière. De manière frappante, ses mots montrent également l'orientation internationale des agents de terrain dans l'élaboration des politiques et dans l'exécution de leur travail.

Observations finales

Quelles observations faire sur l'efficacité des initiatives internationales, régionales et nationales prises pour protéger la situation des réfugiés et des personnes déplacées ? Plusieurs traités et conventions internationaux et régionaux favorisent la protection adéquate des réfugiés et des personnes déplacées et garantissent leur droit au moins en théorie (cf. Cohen 2004 ; Beyani 2006 ; Crisp 2010). La protection des réfugiés a généralement une longueur d'avance sur la protection des personnes déplacées, tant au niveau international, régional que national. Ce qui est démontré par le caractère plus contraignant des cadres de protection. Il reflète l'attention internationale plus importante que reçoivent les réfugiés, qui est à son tour liée à des intérêts géopolitiques. Cet article a également montré que le continent africain est en avance sur les autres continents dans la mise en place d'un cadre réglementaire pour traiter les questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et qu'il a également été disposé à ouvrir et à élargir le champ d'application des concepts de réfugiés et de personnes déplacées.

L'établissement des priorités et des programmes internationaux se reflète souvent dans l'établissement de programmes nationaux, ce qui signifie qu'au niveau national, on accorde également plus d'attention aux réfugiés qu'aux personnes déplacées. Au Congo également, l'attention du gouvernement pour les réfugiés semble être plus importante que pour les PDI. La législation sur les réfugiés a déjà été adoptée, tandis que la législation nationale sur les PDI fait toujours défaut. Il est significatif que les participants à un atelier organisé pour marquer le troisième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention de Kampala se soient principalement concentrés sur la question de savoir comment soutenir au mieux la domestication et l'opérationnalisation de cette Convention au niveau national (IDMC 2015, voir aussi Abebe 2010 ; Kälin et Schrepfer 2012). C'est au moins un signe de sensibilisation parmi ces participants au fait que les personnes déplacées mériteraient une plus grande attention. Une raison supplémentaire pour laquelle les gouvernements nationaux sont plus disposés à s'engager dans le sort des réfugiés que dans celui des PDI est que s'engager avec les

PDI signifie la reconnaissance de l'incapacité des États à fournir une sécurité et une protection adéquates sur l'ensemble de leur territoire.

Même lorsque des cadres de protection internationaux et régionaux sont en place, plusieurs auteurs notent que dans de nombreux pays, il y a un manque de conformité, ainsi que de contrôle de cette conformité (Ferris, 2012 ; Giustiniani, 2011 ; Kälin, 2008 ; Kälin & Schrepfer, 2012). Un manque de conformité peut être dû à divers facteurs, tels que le manque de sensibilisation, la mauvaise volonté ou le manque de moyens financiers des acteurs étatiques et non étatiques. Dans le cas de la RDC, ces facteurs contribuent probablement tous. Le manque de sensibilisation est lié au fait que la plupart des PDI en RDC résident dans des communautés d'accueil plutôt que dans des camps. Sans un système d'enregistrement adéquat, il est difficile de les retrouver et d'évaluer correctement leurs besoins. Même si un tel système d'enregistrement était en place, son succès dépendrait toujours de la volonté des personnes déplacées de s'enregistrer. Cela signifierait que les personnes déplacées doivent voir la pertinence de l'enregistrement et être conscientes de leurs droits particuliers. Mais les activités de sensibilisation aux droits de l'homme ne ciblent généralement pas spécifiquement les personnes déplacées. Dans une large mesure, cela est lié aux stratégies générales de financement des agences internationales. Le manque de moyens financiers pousse les acteurs congolais, étatiques et non étatiques, à fixer des priorités. Le manque de volonté de s'engager davantage auprès des personnes déplacées pourrait être lié à une réticence à admettre que l'État lui-même n'est pas en mesure d'assurer la protection de ses citoyens. On peut le lire par exemple dans le fait que la RDC n'a pas encore ratifié la Convention de Kampala.

Cet article a mis en lumière la réalité théorique des réfugiés et des personnes déplacées. Les contributions qui suivent dans ce numéro spécial porteront principalement sur la réalité vécue et les expériences concrètes des personnes déplacées, ainsi que sur leurs interactions avec les membres des communautés d'accueil. En effet, ces derniers peuvent être considérés comme les premiers "acteurs humanitaires" à protéger les déplacés (Hovil & Lomo, 2015) - surtout compte tenu du manque d'implication de l'État congolais et de la communauté internationale. C'est pourquoi nous nous penchons également sur les conséquences de la présence à long terme des personnes déplacées pour les membres des communautés d'accueil.

Bibliographie

1. ABEBE, A. M.. The African Union Convention on internally displaced persons: Its codification background, scope, and enforcement challenges. *Refugee Survey Quarterly*, 29(3), 2010, 28–57.
2. ABEBE, A. M. The emerging law of forced displacement in Africa: Development and implementation of the Kampala Convention on Internal Displacement. London and New York: Routledge, 2017
3. AFRICAN UNION COMMISSION. *Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030)*. 2018, <https://www.mendeley.com/viewer/?fileId=4efac30a-9e2f-449d-5859-bd40f4076652&documentId=dbfd7375-859c-351d-8310-301778831ca9>
4. BEYANI, C. Recent Developments: the Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa. *Journal of African Law*, 50(2), 2006, 187–197.
5. BEYANI, C. The Politics of International Law: Transformation of the Guiding Principles on Internal Displacement from Soft Law into Hard Law. *ASIL Proceedings*, 102, 2008, 194–198.
6. BILAK, A. L’Afrique face à ses déplacés internes. *Politique Étrangere*, 1, 2016, 39–51. <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-39.htm>
7. COHEN, R. The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting. *Global Governance*, 10, 2004, 459–480.
8. CRISP, J. Forced displacement in Africa: Dimensions, difficulties, and policy directions. *Refugee Survey Quarterly*, 29(3), 2010, 1–27.
9. FELLER, E. Statement: UNHCR’s Standing to Talk on This Topic. *ASIL Proceedings*, 102, 2008, 190–194.
10. FERRIS, E. Internal Displacement in Africa: An Overview of Trends and Opportunities. *Brookings - LSE Project on Internal Displacement - Conference, May, 2012*, 1–12.
11. GIUSTINIANI, F. Z. New Hopes and challenges for the Protection of IDPs in Africa: The Kampala Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa. *Denver Journal of International Law and Policy*, 39(2), 2011, 347–370.

12. GRIFFIN, J. Africa Unites on Human Rights! A media guide to the Kampala Convention. 2008, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
13. HOVIL, L., & LOMO, Z. Forced Displacement and the Crisis of Citizenship in Africa's Great Lakes Region: Rethinking Refugee Protection and Durable Solutions. *Refuge*, 31(2), 2015, 39–50.
14. IASC. Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 2010
15. ICGLR. Protection, assistance and search for durable solutions for displaced populations (refugees and IDPs) and communities that host them. 2006, https://www.icglr.org/images/pdf_files/protection_assistance_and_search_for_durable_solutions.pdf
16. IDMC. Workshop Report Kampala Convention: from ratification to domestication and operationalisation, 2015 (Issues 30 Nov-2 Dec).
17. KAGAN, M. Legal refugee recognition in the urban South: Formal v. de facto refugee status. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 24(1), 2007, 11–26.
18. KÄLIN, W. Hardening soft law: Implementation of the guiding principles on internal displacement. *ASIL Proceedings*, 102, 2008, 187–201.
19. KÄLIN, W., & SCHREPFER, N. Internal displacement and the Kampala Convention: an opportunity for development actors, 2012.
20. KIGOZI, D. Comparison of the Kampala Convention and the IDP Protocol of the Great Lakes Pact, 2014 (Issue January).
21. LIKIBI, R. Les personnes déplacées internes en Afrique: Repères juridiques et réalités. Saint-Denis: Éditions Publibook, 2018.
22. MAHESHE, M. T. Analyse critique de la loi no. 021/2002 portant statut des réfugiés au regard de la situation socio-politique de la R.D.C et de ses engagements internationaux. *KAS African Law Study Library*, 2014, 542–562.
23. OAU/UNHCR. *The Addis Ababa Document on Refugees and Forced Population Displacements in Africa* 1994, (Issue 10 September, pp. 1–18). <https://www.refworld.org/docid/3ae68f43c.html>
24. RUDOLF, M., JACOBS, C., & NGUYA, G. 'Si Dieu t'envoie de l'aide, tu ne peux pas refuser'- continuous displacement, vulnerability and humanitarian aid in protracted conflicts in DR Congo. *Annuaire L'Afrique Des Grands Lacs* 2014/2015, 107–126.

25. SHARPE, M. The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, and Omissions. *McGill Law Journal*, 58(1), 2012, 95–147. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1013387ar>
26. SHARPE, M. *The regional law of refugee protection in Africa*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
27. STODDARD, A., HARMER, A., HAVER, K., SALOMONS, D., & WHEELER, V. Cluster Approach Evaluation—Final. In *OCHA Evaluation and Studies Section 2007* (Issue November). http://www.pacificdisaster.net/dox/pdn_nd_20121119_1125.pdf
28. UNHCR. An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR, self-study module 1, 2005, (Issue August). UNHCR.
29. UNHCR. The 1951 Convention and its 1967 Protocol. In *Unhcr*. 2011, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eem055>
30. UNHCR. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his office*. 2013, <http://www.unhcr.org/uk/protection/basic/526a22cb6/mandate-high-commissioner-refugees-office.html>
31. UNOCHA. Guiding principles on internal displacement, 2004
32. UNOCHA. Plan de réponse humanitaire- Janvier 2017-Décembre 2019 République Démocratique du Congo, 2017
33. VERDIRAME, G., & HARRELL-BOND, B. *Rights in exile: Janus-faced humanitarianism*. New York and Oxford, Berghahn Books, 2005.
34. WEISS, T. G., & KORN, D. A. *Internal displacement: Conceptualization and its consequences*. London and New York: Routledge, 2006 <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
35. WHITE, S. Now what? The international response to internal displacement in the Democratic Republic of Congo. 2014.
36. WHITE, S. *Now What? The International Response to Internal Displacement in the Democratic Republic of the Congo*. 2015, (Issue December). <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/01/12-idp-drc-displacement-white>
37. WISSING, M. *As DRC ratifies the Kampala Convention, IDMC asks: What difference will it make?* IDMC Blog Post Expert Opinion, 2014. <http://www.internal-displacement.org/blog/2014/as-drc-ratifies-the-kampala-convention- idmc-asks-what-difference-will-it-make>

38. WOOD, T. Expanding protection in Africa? Case studies of the implementation of the 1969 African refugee convention's expanded refugee definition. *International Journal of Refugee Law*, 26(4), 2014, 555–580. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu048>