



Global Protection Cluster



# CADRES NORMATIFS SUR LE DÉPLACEMENT INTERNE



Développements au plan mondial, régional et national





## Remerciements

Les recherches préalables et la rédaction de ce document ont été assurées par Jacopo Giorgi (Conseiller stratégique en lois et politiques à l'iDMC) au nom de l'Équipe de travail sur les lois et les politiques du Cluster Global de Protection.

Daniel Macguire (Juriste du HCR) et Martina Caterina (Conseillère juridique auprès du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) ont tous deux apporté une contribution additionnelle à ce travail.

L'équipe de travail sur les lois et les politiques du Cluster Global de Protection tient à remercier Tessa Kelly (Juriste principale, Programme du droit relatif aux catastrophes, FICR), Ginette Kidd (Chargée de politique à l'OIM) et Isabelle Scherer (Responsable par intérim du département Politique et recherche de l'iDMC) pour avoir éclairé de leurs connaissances et de leurs réflexions la préparation de ce document.

Toute notre gratitude va également à Jeremy Lennard pour son assistance éditoriale.



Ce document a pu être préparé grâce au soutien financier de l'Union européenne – Aide humanitaire et protection civile. Les opinions exprimées ici ne reflètent en aucune manière l'opinion officielle de l'Union européenne.

Photo de couverture : ©UNHCR / F. Noy

Mise en page et conception : BakOS DESIGN

## Sommaire

AVANT-PROPOS.....	4
INTRODUCTION .....	5
Pays ayant adopté une législation ou une politique sur le déplacement interne .....	6
<b>NORMES INTERNATIONALES POUR LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS .....</b>	<b>8</b>
Les Principes directeurs et le droit international coutumier .....	8
Un programme mondial en matière de loi et de politique .....	9
Instruments régionaux : La convention de kampala et au-delà.....	11
Des avancées significatives .....	11
<b>PAYS DE L'UNION AFRICAINE AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ LA CONVENTION DE KAMPALA.....</b>	<b>13</b>
<b>Leçons apprises.....</b>	<b>14</b>
Une volonté politique.....	14
Un processus participatif.....	14
Une autorité morale.....	15
<b>Défis.....</b>	<b>15</b>
Les obstacles à la ratification et à l'incorporation aux législations nationales .....	15
Un système de suivi embryonnaire.....	16
Un modèle pour d'autres régions ?.....	17
<b>CADRES NATIONAUX .....</b>	<b>19</b>
<b>L'élaboration de lois et de politiques : que faire et comment s'y prendre ? .....</b>	<b>19</b>
Assistance technique.....	20
Processus consultatif .....	20
<b>Tendances et défis .....</b>	<b>21</b>
La réglementation partielle face à la réglementation globale.....	22
Les lois sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe .....	23
Solutions infranationales .....	24
Instruments en cours d'élaboration.....	25
De l'adoption à la mise en oeuvre .....	26
<b>LA VOIE À SUIVRE.....</b>	<b>28</b>

# AVANT-PROPOS



Dans le cadre de mon mandat de Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, j'ai pu observer, même si la responsabilité envers les personnes déplacées appartient au premier chef aux gouvernements nationaux, que leurs réponses dans l'exercice de cette responsabilité tendaient à être ponctuelles et à manquer de coordination, voire à être parfois inefficaces. Les lois, les politiques et les stratégies nationales relatives au déplacement interne peuvent aider les autorités à faire face aux défis du déplacement de manière planifiée et contribuer à améliorer leurs interventions à court et à plus long termes. Ces instruments nationaux peuvent servir à clarifier l'identification des personnes déplacées dans leur propre pays et à déterminer leurs droits en matière de protection et d'assistance. Ils permettent également la mise en place de cahiers des charges et de budgets ainsi que la création de structures administratives et opérationnelles, ce qui permet de renforcer la confiance des partenaires de développement au plan régional et international. Des instruments nationaux peuvent prévoir des prestations et indemnités pour les personnes déplacées en fonction de leur situation, de leurs droits et de leurs besoins, et les convertir en obligations dans la législation et les politiques, notamment le droit d'être inclus dans les programmes d'assistance au développement en tant que citoyens ou résidents habituels d'un État.

Lorsque j'ai pris mes fonctions en 2010, une des priorités clés de mon mandat a été la promotion de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention de Kampala de l'Union africaine. En 2014, j'ai adressé au Conseil des droits de l'homme un rapport thématique consacré à la convention dans lequel j'énonçais une série complète de recommandations visant sa mise en application. J'ai continué d'apporter un soutien constant à l'Union africaine en vue de promouvoir la ratification et l'application de la convention. Les États qui ont ratifié la convention doivent aller plus loin et mettre en œuvre concrètement les dispositions. J'ai continué d'exhorter les États à développer des plans d'action nationaux afin d'honorer les engagements pris en vertu de ces normes régionales, et mon bureau reste disponible pour leur apporter une assistance technique dans ce domaine.

Comme je l'ai réaffirmé lors de la table ronde de haut niveau sur le déplacement forcé pendant le Sommet humanitaire mondial, la communauté internationale doit soutenir le renforcement des cadres politiques et juridiques destinés à protéger et faciliter l'inclusion des personnes déplacées. Elle doit continuer à travailler en étroite collaboration avec l'Union africaine et ses membres à la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Kampala sur le déplacement interne, ainsi qu'avec d'autres organisations en vue de renforcer les activités entreprises pour prévenir et réduire le déplacement interne, y compris à travers l'élaboration de nouvelles normes régionales. Elle doit également renforcer ses services et capacités techniques afin d'apporter, le cas échéant, une expertise pertinente aux États membres et aux organes régionaux concernant le développement de législations, de politiques et de stratégies nationales sur le déplacement interne, et ce, en pleine conformité avec les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

Dans ce contexte, je tiens à saluer le travail important réalisé par l'Équipe de travail du Cluster Global de la Protection sur les lois et les politiques ainsi que l'Organe technique chargé de coordonner les efforts au plan mondial sur les lois et les politiques en matière de déplacement interne. Le présent document fait le point sur les services de suivi et de soutien technique que dispense l'Équipe de travail depuis sa création en 2015. J'espère que ce document contribuera à orienter le développement des normes définies dans les Principes directeurs et dans la Convention de Kampala et à en favoriser le respect, et qu'il se concrétisera par l'adoption et l'application d'autres cadres normatifs au niveau régionale et national.

*Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme  
des personnes déplacées dans leur propre pays  
M. Chaloka Beyani*

# INTRODUCTION



Dans son rapport 2015, l'IDMC a recensé 27,8 millions d'incidents nouveaux de déplacement interne à travers l'ensemble du monde. Ce chiffre, n'inclut toutefois que les incidents liés à un conflit ou à une catastrophe à déclenchement rapide et ne tient pas compte des personnes contraintes de quitter leurs lieux d'habitation à cause de projets de développement ou sous la pression de catastrophes à évolution lente, et constitue donc une sous-estimation significative de l'ampleur du phénomène dans sa globalité.

Les conflits et les violences ont entraîné 8,6 millions de déplacements nouveaux, et les trois pays les plus durement touchés – le Yémen, la Syrie et l'Irak – totalisent à eux-trois plus de la moitié des personnes déplacées dans le monde<sup>1</sup>. En dehors du Moyen-Orient, c'est en Ukraine, au Nigeria et en République démocratique du Congo (RDC) que les nouveaux déplacements ont été les plus nombreux.

Au vu du bilan humain et socioéconomique que le déplacement interne fait peser sur les pays d'origine comme sur les régions concernées<sup>2</sup>, il est crucial que les gouvernements et les autres entités impliquées dans la protection et l'assistance des personnes déplacées organisent leurs efforts d'une manière globale et coordonnée conformément à des normes et des règles ayant fait l'objet d'un accord préalable. Les cadres normatifs contribuent à cet objectif en fournissant des structures opérationnelles à l'intention des intervenants et en garantissant une pleine reconnaissance aux personnes déplacées et à leur droit en matière de protection. L'Assemblée générale de l'ONU reconnaît que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays « constituent un cadre international important pour la protection des personnes déplacées »<sup>3</sup>. Depuis leur adoption en 1998, des pays et des régions de plus en plus nombreux entreprennent un processus visant à développer des instruments normatifs qui s'en inspirent très largement.

Ce document s'appuie sur un exercice de cartographie que l'Équipe de travail sur les lois et les politiques du Cluster Global de Protection a mené en 2015. Cet exercice a abouti au lancement d'une base de données à l'échelle mondiale sur les lois et les politiques relatives au déplacement interne disponible à la consultation sur le site : <http://www.internal-displacement.org/law-and-policy>. Après un bref survol du cadre mondial visant la protection et l'assistance des personnes déplacées, la présente étude se propose, de présenter les leçons qu'il est possible de tirer de processus nationaux ou régionaux tels que l'élaboration et l'adoption de la convention de l'Union africaine (UA) sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, plus généralement connue sous le nom de Convention de Kampala. Ceci dans le but d'éclairer des initiatives similaires futures,

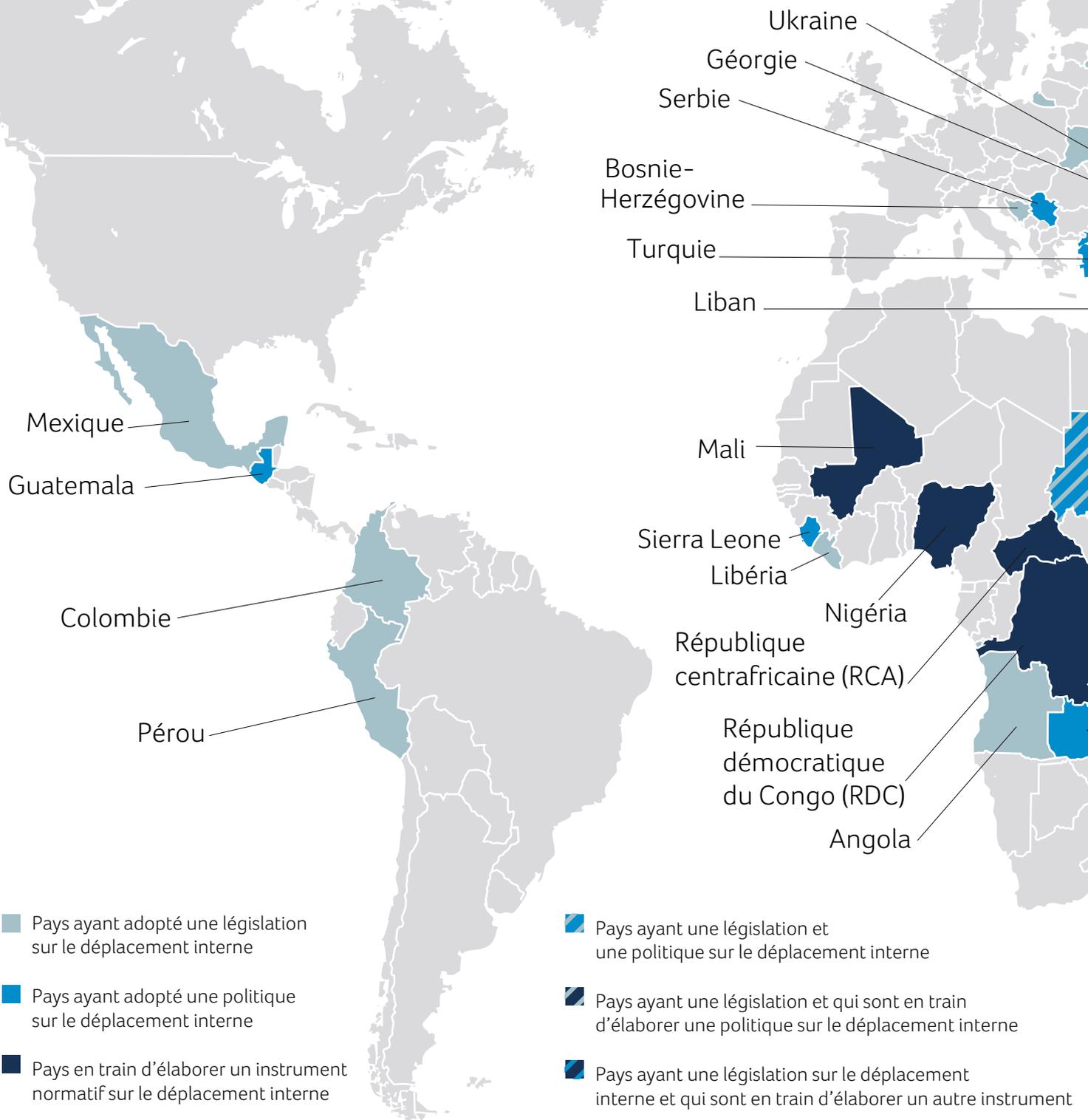
---

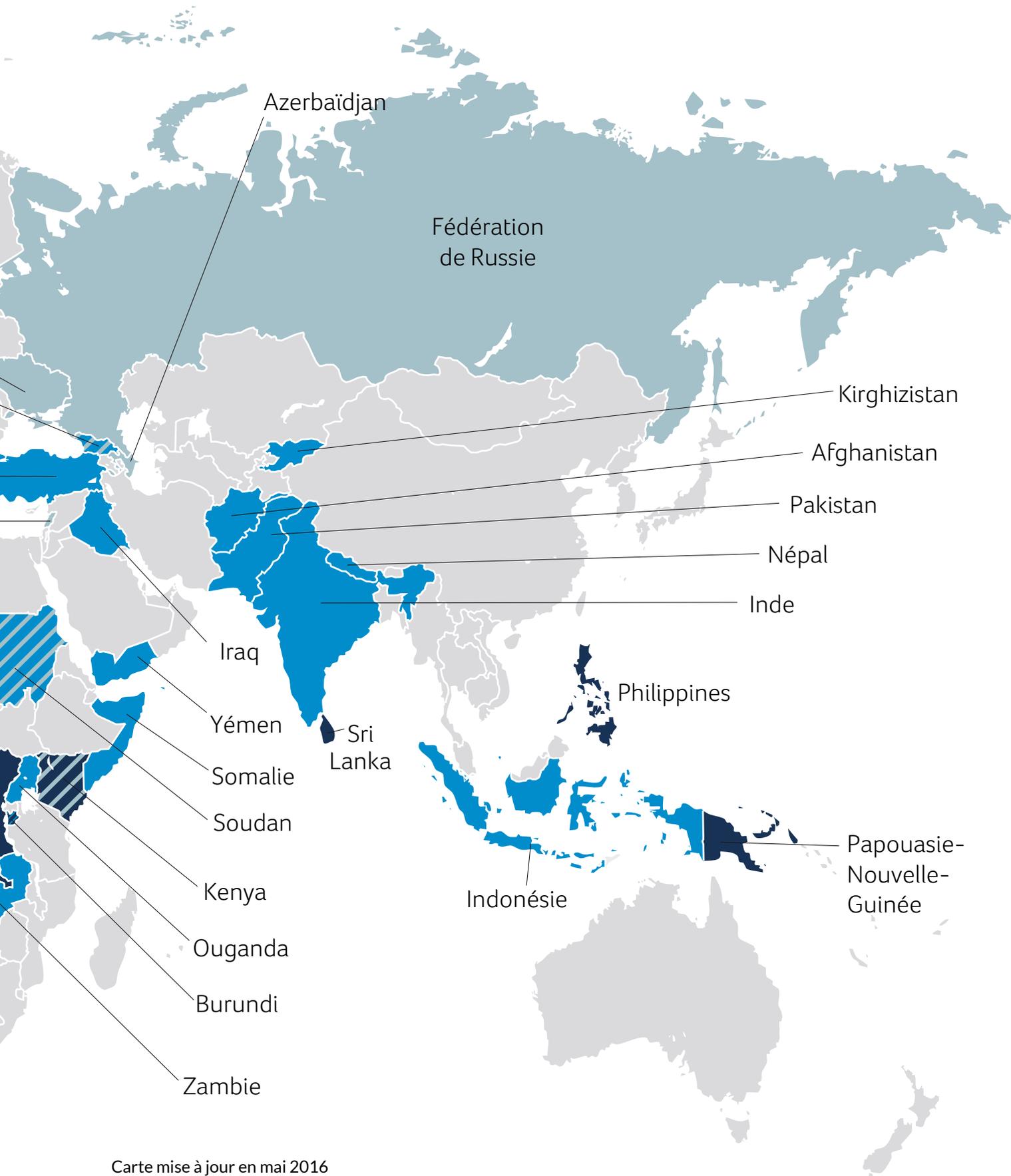
<sup>1</sup> IDMC-NRC, Global Report on Internal Displacement 2016, disponible : <http://goo.gl/9snb1N>

<sup>2</sup> Ces pays qui ont la population déplacée interne la plus importante sont également les pays d'origine des réfugiés ; voir HCR, Tendances mondiales, Déplacement en 2015, disponible : <http://goo.gl/Mo2SqK>

<sup>3</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/60/L.1, septembre 2005, para.132, disponible : <https://goo.gl/8h075R>

# PAYS AYANT ADOPTÉ UNE LÉGISLATION OU UNE POLITIQUE SUR LE DÉPLACEMENT INTERNE





Carte mise à jour en mai 2016

Les frontières, les noms et les désignations figurant sur cette carte n'impliquent en aucune manière une approbation ou une validation officielle de la part de l'IDMC.

# NORMES INTERNATIONALES POUR LA PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS



Un rapport analytique publié en 1992 par le Secrétaire général de l'ONU a mis en évidence qu'il n'existait dans le droit international « aucune affirmation précise » des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (également « personnes déplacées » ou « PDI ») et signalait la nécessité d'élaborer un cadre normatif de référence adapté afin de répondre à la situation du déplacement interne. La crainte d'une résistance potentielle de la part de nombreux gouvernements à l'adoption d'un traité international a entraîné la proposition de charger la Commission des droits de l'homme de rédiger à partir des normes existantes un instrument non contraignant accompagné « d'un ensemble unifié de principes universellement applicables » s'appuyant sur le droit international en vigueur de manière à garantir aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays une protection effective et de prévoir l'établissement d'un point focal dans le cadre du système des droits de l'homme des Nations Unies<sup>4</sup>. Cette décision a conduit à la nomination du premier Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées, Monsieur Francis Deng, qui a développé les Principes directeurs en coopération avec une équipe d'experts juridiques. Cet ensemble de 30 principes s'appuie en grande partie sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme déjà en vigueur, et s'inspire par analogie du droit des réfugiés<sup>5</sup>.

## Les Principes directeurs et le droit international coutumier

Poursuivre l'élaboration de cadres normatifs au niveau national est souhaitable, non seulement dans le but de renforcer les systèmes nationaux mais aussi en vue de généraliser la reconnaissance des Principes directeurs comme faisant partie intégrante du droit international coutumier. Si une telle reconnaissance était acquise, tous les États se verraient dans l'obligation de respecter les Principes directeurs « qu'ils les aient intégré ou non à leur législation domestique ou qu'ils aient ratifié ou non des instruments régionaux susceptibles d'être adoptés à l'avenir<sup>6</sup> ».

Au vu de l'acceptation croissante dont ils font l'objet et de leur utilisation de plus en plus fréquente par les gouvernements, les organisations internationales, les organes de traité des Nations Unies et les tribunaux, certains sont tentés de conclure que les Principes directeurs ont acquis une portée juridique<sup>7</sup>. Et si l'on en croit Walter Kälin, l'ancien Représentant du Secrétaire général de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées,

---

<sup>4</sup> Nations Unies, Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays doc. E/CN.4/1992/23, para.103-104, 110

<sup>5</sup> *Ibid.*, add.2

<sup>6</sup> Revue Migration Forcée/Brookings-Bern, L'avenir des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Numéro spécial 5, disponible en version française : <http://goo.gl/58bx2A>

<sup>7</sup> Roberta Cohen. Lessons Learned from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement, Crisis Migration Project, Université de Georgetown, octobre 2013, p. 12.

l'expérience a démontré « que certains gouvernements et tribunaux nationaux étaient prêts à recourir aux Principes directeurs en leur accordant un sens juridiques<sup>8</sup> ».

Le recours juridique aux Principes directeurs est pleinement visible non seulement dans l'adoption de législations et de politiques nationales qui s'y réfèrent directement, mais également à travers des arrêts comme celui de la Cour constitutionnelle de Colombie, décision T-025 de 2004, qui en intègre formellement les dispositions au cadre juridique du pays<sup>9</sup>. Le gouvernement allemand a adopté comme position officielle de considérer dorénavant « les Principes directeurs comme faisant partie du droit international coutumier<sup>10</sup> », et dans sa politique nationale de 2008, le gouvernement iraquien a déclaré pour sa part qu'ils étaient devenus partie intégrante du droit international<sup>11</sup>.

De nombreux secteurs continuent de ne pas considérer un traité sur le déplacement interne comme une option réaliste, et on observe une lassitude manifeste à la perspective de devoir défendre la création de nouveaux instruments légalement contraignants<sup>12</sup>. Néanmoins, « alors que des États de plus en plus nombreux adoptent des législations et des politiques à ce sujet et qu'un plus grand nombre d'instruments régionaux entrent en vigueur représentant autant d'étapes constructives, il n'est pas possible d'exclure à l'avenir l'élaboration potentielle d'une convention internationale<sup>13</sup> ».

## Un programme mondial en matière de loi et de politique

Le Sommet humanitaire mondial a constitué une nouvelle occasion pour les gouvernements de prendre des engagements en vue de prévenir le déplacement interne et d'élaborer des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, notamment à travers l'adoption d'instruments normatifs.

Le rapport présenté par le Secrétaire général des Nations Unies lors du Sommet mondial sur l'aide humanitaire, *Une seule humanité, des responsabilités partagées*, s'appuyait sur les messages forts qui ont émergé des précédentes consultations régionales et réaffirmait que le principe de responsabilité envers les victimes était intimement lié au respect de normes internationales par toutes les parties impliquées dans la réponse humanitaire. Ce rapport signalait également deux domaines d'engagement de type normatif :

- ➔ « Renforcer les lois, politiques et capacités nationales concernant la protection des personnes déplacées »
- ➔ « Adopter et appliquer des cadres politiques et juridiques régionaux et nationaux sur le déplacement interne<sup>14</sup> »

Cet appel sans équivoque traduit une insistance renouvelée sur la nécessité d'exiger de toutes les parties prenantes, étatiques comme non-étatiques, d'assumer une responsabilité accrue dans la prévention du déplacement interne et dans la réponse à y apporter.

---

<sup>8</sup> Brookings/Cuny, How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework, décembre 2001, disponible : <https://goo.gl/KWPZCM>

<sup>9</sup> Brookings Institution, The Guiding Principles on Internal Displacement: Judicial Incorporation and Subsequent Application in Colombia, 2009, disponible : <https://goo.gl/nFcbLa>

<sup>10</sup> Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Walter Kälin, A/HRC/13/21, janvier 2010, note de bas de page 4, disponible : <https://goo.gl/Ze2ejl>

<sup>11</sup> Government of Iraq, national policy on internal displacement, juillet 2008, disponible : <http://goo.gl/aAGi71>

<sup>12</sup> Le gouvernement de la Sierra Leone, lors de la 32e session du Conseil des droits de l'homme le 20 juin 2016, a néanmoins déclaré « qu'une convention internationale sur ce sujet serait à la fois opportune et appropriée ».

<sup>13</sup> Roberta Cohen, op. cit. p. 13.

<sup>14</sup> Secrétaire général des Nations Unies, Agenda pour l'humanité, Annexe au rapport du Secrétaire général pour le Sommet humanitaire mondial, disponible : <https://goo.gl/JDy6Yq>

Le rapport du Secrétaire général fait également référence à la Convention de Kampala, la citant en exemple comme modèle pour de futurs exercices normatifs dans d'autres régions. Ceci s'aligne avec les résultats des consultations menées en 2014 et 2015 qui ne cessent de souligner la nécessité de mettre en place des instruments régionaux en vue de répondre au déplacement interne<sup>15</sup>. En mars 2015, les participants à la consultation pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord avaient recommandé que des organisations comme l'Union du Maghreb arabe, le Conseil de coopération du Golfe ou la Ligue des États arabes renforcent leur rôle de protection des populations civiles dans les conflits et plaident en faveur de l'adoption d'instruments régionaux relatifs aux personnes déplacées en s'inspirant de l'expérience d'autres régions<sup>16</sup>.

Le forum de mai 2015 organisé dans la ville de Guatemala a mentionné l'importance d'élaborer des cadres normatifs pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes<sup>17</sup>. La consultation pour la région Pacifique menée en juillet 2015 à Auckland s'est faite l'écho de la nécessité déjà exprimée par les parties prenantes de la nécessité de doter la région « de cadres juridiques qui prévoient des solutions à long-terme pour toutes les personnes déplacées, à l'intérieur de leur propre pays comme au-delà des frontières », et ce, tant au niveau national que régional<sup>18</sup>.

Le débat sur l'opportunité d'une convention sur le déplacement interne ou sur l'action humanitaire a été réactivé lors des discussions thématiques<sup>19</sup>, mais au final c'est la promotion des initiatives régionales qui l'a emporté, suggérant que des efforts dans ce sens risquaient d'être plus viables et moins controversés, et qu'à plus long terme ils pourraient préparer la voie pour le développement d'un instrument mondial juridiquement contraignant<sup>20</sup>.

Lors d'une table-ronde de haut niveau sur le déplacement forcé organisée dans le cadre du sommet, plusieurs pays ont pris très clairement l'engagement d'élaborer et de mettre en place des lois et des politiques sur le déplacement interne. La Somalie a fait part de son intention d'adopter une politique en ligne avec la Convention de Kampala, le gouvernement philippin s'est engagé à promulguer une législation nationale et l'Ouganda a proposé d'accueillir le secrétariat de la Convention de Kampala.

Indépendamment des résultats du sommet et des engagements pris par les États et les autres participants, des questions comme celle de savoir si un instrument mondial juridiquement contraignant serait souhaitable ou si la Convention de Kampala pourrait être reproduite ailleurs subsistent et conservent leur pertinence, de même que la nécessité de mettre en place des cadres normatifs nationaux ou régionaux en vue d'orienter et d'impulser des réponses locales.

---

<sup>15</sup> Sommet humanitaire mondial, rapports des consultations, disponibles : <https://goo.gl/AjdPKE>

<sup>16</sup> Sommet humanitaire mondial, consultation régionale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, mars 2015, disponible : <https://goo.gl/mCtAzk>

<sup>17</sup> Sommet humanitaire mondial, consultation régionale pour la région Amérique latine et Caraïbes, mai 2015, disponible : <https://goo.gl/waCWFI>

<sup>18</sup> Sommet humanitaire mondial, consultation régionale pour la région Pacifique, juillet 2015, disponible : <https://goo.gl/gctCM9>

<sup>19</sup> Renny Mike Wafula, Intervention sur les instruments nationaux et régionaux visant la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, à l'occasion des consultations mondiales pour le Sommet humanitaire mondial, octobre 2015.

<sup>20</sup> Sommet humanitaire mondial, Équipe thématique IV, Répondre aux besoins des populations en situation de conflit, document conservé dans les archives de l'IDMC.

# INSTRUMENTS RÉGIONAUX : LA CONVENTION DE KAMPALA ET AU-DELÀ



Certaines organisations régionales comme l'Organisation des États Américains (OEA) et le Conseil de l'Europe ont exhorté leurs membres à développer des législations et des politiques nationales sur le déplacement interne en conformité avec les normes internationales<sup>21</sup>. C'est toutefois en Afrique qu'a été développé le premier instrument régional juridiquement contraignant visant la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, connu plus couramment sous le nom de Pacte des Grands Lacs, et son protocole sur la protection et l'assistance des personnes déplacées, enjoint à ses États membres d'intégrer les Principes directeurs à leur législation nationale<sup>22</sup>.

En 2009, l'Union africaine a adopté la Convention de Kampala, un instrument phare qui établit des normes réglementaires communes relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La convention s'appuie sur les Principes directeurs et est le premier cadre normatif régional commun à définir des rôles et des responsabilités visant une gamme étendue d'institutions, d'organisations et d'autres parties prenantes présentes susceptibles d'intervenir dans les situations de déplacement<sup>23</sup>.

## Des avancées significatives

Dans son rapport de 2014 au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, consacré largement à la Convention de Kampala, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées déclarait que la convention « va toutefois au-delà des Principes directeurs en soulignant la nécessité d'adopter, face au déplacement interne, une approche holiste s'inscrivant dans un cadre associant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire<sup>24</sup> ». En énonçant les obligations des États parties, la convention [de Kampala] complète les Principes directeurs : alors que ces derniers se concentrent sur les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, la convention, elle, est conçue comme un outil destiné aux acteurs responsables.

La Convention de Kampala est très largement considérée comme une avancée majeure dans la construction d'un cadre réglementaire juridiquement contraignant pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ceci s'explique également avec le rôle qu'elle attribue à « toutes les parties prenantes – non seulement les États mais aussi les autres groupes et entités impliqués ou concernés par le déplacement interne<sup>25</sup> ». La convention traduit en obligations concrètes de nombreux points essentiels du Cadre normatif de 2005 sur la responsabilité des États<sup>26</sup>. En 2005, le Cadre normatif, un instrument d'orientation développé sous les auspices de celui qui était alors

<sup>21</sup> OEA, Résolution 2667, 7 juin 2011, disponible : <http://goo.gl/eQzC1q>

<sup>22</sup> Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), Pacte des Grands Lacs et ses protocoles additionnels, 2006, disponible : <http://goo.gl/HIm08p> et version française : <http://goo.gl/NatTLW>

<sup>23</sup> Union africaine, Convention de Kampala, 2009, disponible : <http://www.peaceau.org/uploads/convention-on-idps-fr.pdf>

<sup>24</sup> Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, A/HRC/26/33, Avril 2014, p.10, disponible : <https://goo.gl/GpvHpr>

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> IDMC, la Convention de Kampala. Un an après : avancées et perspectives, 6 décembre 2013, p.14, disponible : <http://goo.gl/sTEb3l> et version française: <http://goo.gl/SQrqY4>

le Représentant spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, se fixait pour objectif d'aider les gouvernements à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées en identifiant douze mesures principales que les pays doivent prendre dans une situation de déplacement interne.

Tout comme les Principes directeurs, le Cadre se fait l'écho des principes fondamentaux régissant la réponse face au déplacement interne, à savoir la responsabilité première des autorités nationales d'apporter protection et assistance humanitaire aux personnes déplacées se trouvant sous leur juridiction. Deux des mesures contemplées sont liées à l'adoption de lois et de politiques relatives aux personnes déplacées et au déplacement interne. Le Cadre exigeait des gouvernements nationaux qu'ils « créent une architecture juridique garantissant les droits des personnes déplacées » et qu'ils « développent une politique nationale sur le déplacement interne ».

La Convention de Kampala adopte une approche novatrice en formulant des réponses adaptées aux aspects spécifiques du déplacement en Afrique. Entre autres :

- Elle place les communautés au centre du processus humanitaire. Elle cite le rôle vital des communautés d'accueil en tant que fournisseurs de protection et d'assistance, et reconnaît leurs besoins non seulement au plus fort d'une crise mais aussi tout au long d'un déplacement qui se prolonge<sup>27</sup>.
- Elle s'adresse à toute une gamme variée d'intervenants. Elle définit les obligations des États qui doivent assumer leur devoir et leur responsabilité première dans le cadre de toute intervention humanitaire, et identifie également des rôles pour l'Union africaine, les organisations internationales, les agences humanitaires, la société civile et d'autres entités. En pleine conformité avec d'autres cadres normatifs issus du droit humanitaire international, elle impose également un certain nombre d'obligations négatives aux groupes armés non étatiques<sup>28</sup>.
- Elle reconnaît que le déplacement forcé en Afrique recouvre un phénomène complexe provoqué par tout un ensemble de causes variées. Elle définit une liste étendue mais non exhaustive de facteurs déclencheurs, y compris la discrimination raciale et d'autres pratiques similaires ; les déplacements arbitraires incompatibles avec le droit international humanitaire ; le conflit et la violence généralisée ; les évacuation forcées associées à des catastrophes lorsque celles-ci ne sont pas justifiées par des impératifs de sécurité ou des préoccupations de santé ; les violations des droits de l'homme, y compris les violences sexistes et autres pratiques néfastes ainsi que les traitements dégradants ou inhumains ; et tout déplacement causé « par un acte, un événement, un facteur ou un phénomène d'une gravité similaire à ceux ci-dessus cités et qui ne soit pas justifié par le droit international<sup>29</sup> ».
- Elle reconnaît que les projets de développement provoquent des déplacements et consacre un article complet à cette question dans lequel elle insiste sur les responsabilités du secteur du développement. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées, la convention renforce implicitement la notion selon laquelle ceux qui financent et mettent en œuvre des projets doivent être rendus responsables de tout manquement à protéger les personnes touchées contre le risque de déplacement<sup>30 31</sup>.
- Elle reconnaît que les nomades et les éleveurs transhumants peuvent également être déplacés, ce qui constitue une reconnaissance importante dans un continent où les zones de pastoralisme représentent 40 % de la surface totale des terres<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Union Africaine, Convention de Kampala, préambule, articles 3(2) (c), 5(5) et 9(2)(b), disponible : <http://goo.gl/gVhNwA>

<sup>28</sup> *Ibid*, article 7(5)

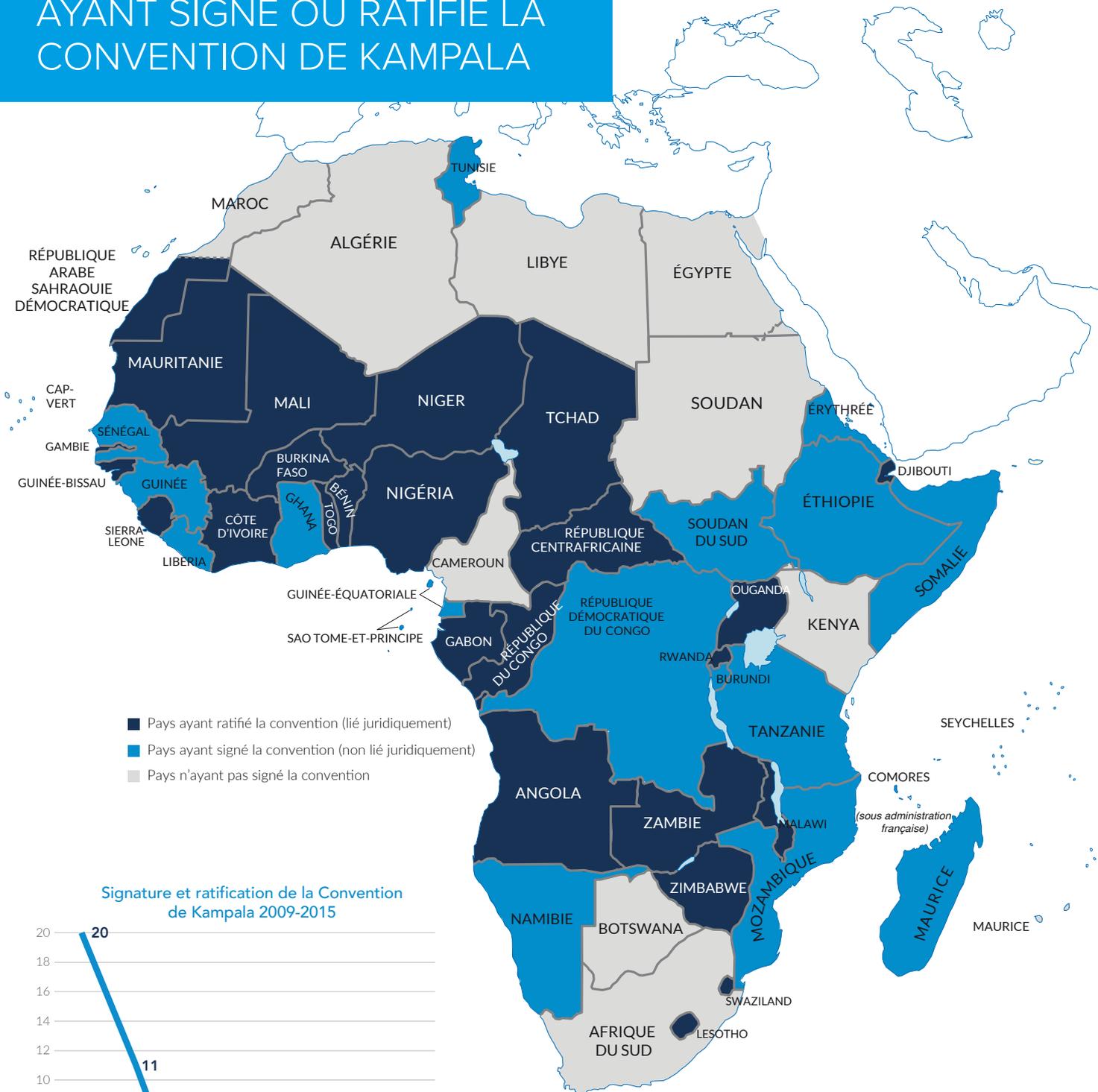
<sup>29</sup> *Ibid*, article 4(4)

<sup>30</sup> *Ibid*, articles 10 et 3(1)(i)

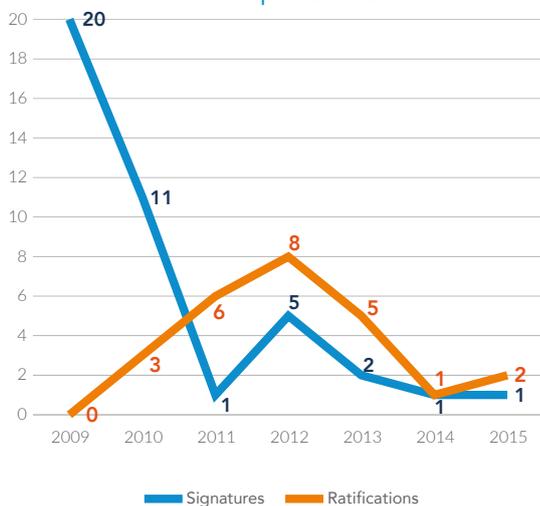
<sup>31</sup> Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, disponible : <http://goo.gl/25Zjus>

<sup>32</sup> Union Africaine, Cadre pour une politique du pastoralisme en Afrique, octobre 2010, disponible : <http://goo.gl/cACFR0> et version française : <https://goo.gl/bjVWZF>

# PAYS DE L'UNION AFRICAINE AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ LA CONVENTION DE KAMPALA



Signature et ratification de la Convention de Kampala 2009-2015



Carte mise à jour en mai 2016

Les frontières, les noms et les désignations figurant sur cette carte n'impliquent en aucune manière une approbation ou une validation officielle de la part de l'IDMC.

## Leçons apprises

Les leçons tirées suite au processus qui a mené à l'adoption de la Convention de Kampala peuvent être utiles dans le cadre d'autres initiatives juridiques régionales. Un symposium organisé en 1994 par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en vue de commémorer le 25<sup>e</sup> anniversaire de la convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique a mis en lumière les différents niveaux de protection accordée aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays par les normes régionales en vigueur à l'époque<sup>33</sup>. Alors que jusqu'en 2004, aucune mesure officielle n'avait été prise par l'Union africaine dans le domaine du déplacement interne en Afrique, cette reconnaissance a posé les fondations d'un engagement concret et la détermination des États membres de l'OUA, des institutions et de la société civile de s'attaquer à cette question. En examinant rétrospectivement le processus qui a culminé par l'adoption de la Convention de Kampala en 2009, il est possible d'attribuer le succès de cette entreprise à un certain nombre de facteurs reproductibles dans d'autres régions.

### UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Le développement d'un cadre juridique régional en Afrique a été rendu possible grâce à l'engagement constant d'une organisation intergouvernementale régionale – l'Union africaine – qui a fait preuve de détermination politique et a consacré des ressources adéquates à un objectif défini comme une priorité institutionnelle. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées : « Ce sont les principes de l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000 qui établissent les obligations qui mènent à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays<sup>34 35</sup> ».

En 2004, le Conseil exécutif de l'Union africaine a demandé à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) « de collaborer avec les partenaires pertinents et autres parties prenantes afin de veiller à donner aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays un cadre juridique approprié<sup>36</sup> ». Le Conseil a également décidé de réunir un sommet spécial de l'Union africaine consacré aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, sommet qui s'est finalement tenu à Kampala en 2009<sup>37</sup>.

### UN PROCESSUS PARTICIPATIF

La Convention de Kampala a été négociée au cours d'un long processus participatif qui a impliqué les États, les communautés économiques régionales, les organisations de la société civile (OSC), les agences des Nations Unies et de nombreuses autres parties prenantes. Ce processus a également inclus la création d'un groupe de travail chargé de coordonner les préparatifs en vue de l'organisation du sommet spécial<sup>38</sup>. Les consultations extensives qui ont pris place entre 2006 et 2009 ont permis d'atteindre un large consensus autour de choix politiques déterminants qui sont maintenant inscrits dans les dispositions de la convention. Les organisations de la société civile ont participé

---

<sup>33</sup> OUA/HCR, Document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, septembre 1994, recommandations, disponible en version française : <http://www.refworld.org/docid/3ae68f438.html>

<sup>34</sup> Union africaine, Acte constitutif, (articles 3(h), 3(k), 4(h), 4(j) et 4(o)), disponible en version française : <http://goo.gl/WhWYyO>

<sup>35</sup> Chaloka Beyani, The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa, *Journal of African Law*, Vol. 50, No. 2(2006), pp.187-197, disponible : <http://goo.gl/cw7cgA>

<sup>36</sup> Union Africaine, Décision sur la situation des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées, EX/CL/Dec.127, disponible en version française : [https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/9640-ex\\_cl\\_dec\\_93\\_-\\_164\\_v\\_f.pdf](https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/9640-ex_cl_dec_93_-_164_v_f.pdf)

<sup>37</sup> Union Africaine, Décision sur la conférence ministérielle sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées, EX/CL/Dec.289(IX), disponible en version française : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ECBANJUL06FR.PDF>

<sup>38</sup> Sommet humanitaire mondial, Équipe thématique IV, Répondre aux besoins des populations en situation de conflit, document conservé dans les archives de l'IDMC

activement à une réunion de préparation du sommet avec l'Union africaine qui a abouti à la formulation d'un plan d'action pour la ratification et l'application de la future convention<sup>39</sup>.

## UNE AUTORITÉ MORALE

Des personnalités éminentes comme l'Archevêque Desmond Tutu et l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, ont joué un rôle actif en tant que défenseurs du processus préparatoire à la Convention de Kampala. L'engagement concret d'États comme la Sierra Leone et l'Ouganda qui venaient d'émerger de crises humanitaires graves ayant provoqué des déplacements massifs, s'est également avéré indispensable en vue d'acquiescer l'appui nécessaire en faveur d'un traité régional qui aurait pu être considéré comme empiétant sur la souveraineté des États. Le gouvernement ougandais a donné un exemple significatif en adoptant en 2004 une politique nationale exhaustive sur le déplacement interne, à un moment où le processus qui devait mener à la Convention de Kampala venait juste de débiter<sup>40</sup>.

## Défis

### LES OBSTACLES À LA RATIFICATION ET À L'INCORPORATION AUX LÉGISLATIONS NATIONALES

Lorsque la Convention de Kampala a été adoptée, il était attendu des États parties qu'ils y feraient suite en prenant des mesures garantissant sa mise en oeuvre. En 2010, l'Union africaine a adopté un plan d'action comportant deux objectifs – accélérer le processus d'adhésion, de signature et de ratification de la convention ; et faciliter son incorporation nationale et sa mise en oeuvre par les pays<sup>41</sup>.

Une évaluation préliminaire menée en 2014 dans le but de vérifier dans quelle mesure ces objectifs avaient été atteints a démontré que tout en constituant une avancée majeure dans la création d'un système de protection et d'assistance pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les autres personnes touchées par le déplacement<sup>42</sup>, il restait encore beaucoup à faire pour garantir pleinement l'efficacité de la convention.

Dans le cadre de l'Union africaine, la Convention de Kampala est le traité qui est entré en vigueur le plus rapidement. Le taux de ratification a connu son apogée entre 2011 et 2013 mais il a diminué substantiellement depuis, et seulement trois pays sont devenus parties en 2014 et 2015<sup>43</sup>. Et certains parmi les pays qui comptent le plus grand nombre de personnes déplacées en Afrique comme la RDC, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan ne l'ont toujours pas ratifiée, ce qui de manière évidente risque de nuire à sa pertinence. Il est espéré qu'une prompte ratification par des pays comme la RDC et la Somalie permette de redynamiser l'ensemble du processus régional et incite d'autres États à manifester formellement leur adhésion.

En ce qui concerne l'obligation d'intégrer les dispositions de la Convention de Kampala en adoptant des lois et politiques relatives au déplacement interne<sup>44</sup>, il convient de remarquer que les sept pays qui ont adopté des lois et des politiques spécifiques à la situation des personnes déplacées, ou ceux qui ont promulgué des instruments pertinents en matière de protection des personnes déplacées ou qui ont reconnu formellement l'applicabilité

---

<sup>39</sup> Revue Migration Forcée, Plus qu'une bonne intention : mise en oeuvre de la Convention de Kampala, numéro 34, p.53-55, disponible en français : <http://goo.gl/MdN6Rj>

<sup>40</sup> IDMC, Lois et politiques sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, page Ouganda, disponible : <http://goo.gl/GrDV7O>

<sup>41</sup> Réunion du Conseil exécutif de l'Union africaine, 19 au 23 juillet 2010, disponible : <https://goo.gl/hco7xo>

<sup>42</sup> Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, A/HRC/26/33, avril 2014, p.10, disponible : <http://goo.gl/25Zjus>

<sup>43</sup> Renny Mike Wafula, Infographic sheet on the AU Convention for the Protection and Assistance of IDPs circulated at the AU-GPC regional workshop on the Kampala Convention, décembre 2016, document conservé dans les archives de l'IDMC

<sup>44</sup> Union Africaine, Convention de Kampala, article 3(2) (a),(c), disponible en version française : <http://goo.gl/gVhNwA>

juridique des Principes directeurs dans leurs systèmes nationaux<sup>45</sup>, l'ont fait en dehors du processus de la Convention de Kampala ou même dans certains cas avant son adoption.

Sur une note plus positive, certains pays comme la République centrafricaine (RCA), la RDC et le Nigéria ont entrepris des processus d'élaboration d'instruments pertinents. La Zambie, dans ses Directives relatives à la compensation et la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays adoptées en 2013 se réfère spécifiquement à l'incorporation de la Convention de Kampala<sup>46</sup>.

Afin de préserver les résultats acquis à ce jour, l'Union africaine et ses partenaires ont encore des efforts supplémentaires à entreprendre. La position africaine commune en matière d'efficacité humanitaire telle que présentée lors du Sommet humanitaire mondial introduisait un nouveau plan d'action sur dix ans pour l'Union africaine qui exige de passer « de l'établissement de normes à la mise en application<sup>47</sup> ». Le développement d'un nouveau plan d'action pour la Convention de Kampala en vue de remplacer le plan actuel qui a expiré en 2012 est une autre mesure potentiellement vitale qui devrait permettre à l'Union africaine de définir de nouveaux domaines d'engagement en vue de renforcer les processus nationaux.

La convention reconnaît que la Commission de l'Union africaine doit, en vertu de ses propres dispositions, « soutenir les États parties dans leurs efforts pour protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », et réciproquement impose aux États parties l'obligation de respecter le mandat de l'Union africaine<sup>48</sup>. En vue de soutenir ces efforts, il pourrait s'avérer opportun de chercher à identifier des États ainsi que d'autres partenaires susceptibles de jouer un rôle de « champions » régionaux, et de vérifier le rôle des communautés économiques régionales de l'Union africaine dans la promotion de la Convention. Il a également été suggéré que le parlement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pourrait ratifier la convention, une mesure qui s'appliquerait alors automatiquement à tous les pays membres de la CEDEAO sans qu'aucun d'entre eux n'aient à entreprendre individuellement de démarches particulières.

#### UN SYSTÈME DE SUIVI EMBRYONNAIRE

Des efforts conséquents sont nécessaires pour garantir une vérification effective de la mise en oeuvre de la Convention de Kampala par les États parties. La convention attribue ce rôle de suivi à plusieurs institutions de l'Union africaine notamment à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, et enjoint aux États parties de soumettre des informations sur les mesures législatives et autres qu'ils ont prises en vue d'assurer l'effectivité de la Convention de Kampala. Les États parties qui ont accepté la procédure volontaire instaurée par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs sont tenus de présenter des informations plus détaillées.

La convention exige également la création d'une conférence des États parties comme entité principale chargée de suivre et examiner la mise en oeuvre de ses objectifs<sup>49</sup>. Toutefois, trois ans après son entrée en vigueur, cet organe – qui n'a pas vocation à être une nouvelle institution de l'Union africaine – ne s'est toujours pas réuni. Alors qu'il est prévu d'instituer cet organe au cours d'une conférence des ministres programmée provisoirement en décembre 2016, la Commission de l'Union africaine et les partenaires internationaux et régionaux qui soutiennent l'Union africaine devront réussir à trouver les moyens d'engager un dialogue constructif avec la conférence des États parties.

---

<sup>45</sup> IDMC, IDP Laws and Policies, a mapping tool, 2015, disponible : <http://goo.gl/juJxa0>

<sup>46</sup> Op.cit., Zambie

<sup>47</sup> Union Africaine, Groupe de haut-niveau sur l'efficacité humanitaire en Afrique, mai 2016, disponible : <http://goo.gl/CLqwKK>

<sup>48</sup> Union Africaine, Convention de Kampala, articles 5(3) et 8(3), disponible en version française : <http://goo.gl/gVhNwA>

<sup>49</sup> Ibid, article 14

La société civile devra également jouer un rôle particulièrement important auprès de la conférence des États parties. De la même manière qu'elle a soutenu l'élaboration de la convention, elle devra être en mesure de contribuer aux travaux de la conférence en participant au travail de la CADHP – notamment à travers son forum d'ONG – et de proposer des résolutions à adopter<sup>50</sup>. Les ONG ont un rôle vital à jouer dans le soutien de la fonction de contrôle et de suivi de la CADHP en vérifiant le respect et l'exercice des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et en soumettant des rapports parallèles à la CADHP<sup>51</sup>.

## Un modèle pour d'autres régions ?

L'adoption de la Convention de Kampala a été la culmination d'un processus éminemment participatif mené sous les auspices des dirigeants nationaux africains qui avaient décidé de faire de l'avancement des normes régionales relatives à la protection des personnes déplacées dans leur propre pays une priorité. Au cours de ce processus de rédaction, qui a pris plus de cinq ans, le principe de la responsabilité souveraine et l'impératif de coordination de la réponse humanitaire ont servi d'inspiration à toutes les parties impliquées. L'effort accompli jusqu'ici est indiscutablement louable mais l'Union africaine et ses États membres ont encore beaucoup à faire afin de mener le processus à bon terme. En particulier, l'Union africaine doit accélérer la formulation et l'adoption d'un second plan d'action pour la Convention de Kampala afin d'encourager une plus large diffusion, sa ratification, son incorporation aux législations nationales et son application.

Dans son rapport présenté au Sommet humanitaire mondial, le Secrétaire général des Nations Unies a insisté pour que la Convention de Kampala serve de modèle à d'autres entreprises régionales similaires. L'Agenda pour l'humanité suggère aux États d'utiliser la convention comme source d'inspiration en vue « d'adopter et d'appliquer au plan régional ... des cadres juridiques et politiques sur le déplacement interne » dans d'autres régions du monde<sup>52</sup>. L'adoption de nouveaux instruments régionaux dans ce domaine viendrait confirmer la valeur universelle du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

Ceci étant dit, même des notions largement acceptées, comme la définition de ce qu'est une personne déplacée, peuvent nécessiter d'être adaptées en vue d'inclure des formes de déplacement courantes dans d'autres pays ou régions. Il peut également s'avérer nécessaire de concevoir des dispositifs de protection compatibles avec les traditions législatives et l'architecture institutionnelle locales. Le déplacement associé à la violence criminelle organisée en Amérique centrale ou aux effets du changement climatique dans le Pacifique en sont deux illustrations.

Outre les éléments progressistes de bon nombre de ses dispositions, la Convention de Kampala offre aux autres pays et régions un exemple utile de ce que peuvent être les avantages d'un instrument régional sur le déplacement. Un tel cadre juridique constitue une opportunité de capitaliser sur les enseignements tirés au niveau national et de les étendre au niveau supranational. Il propose une référence normative commune pour traiter la question du déplacement qui bien souvent n'est pas un phénomène circonscrit à un pays unique dans la mesure où le conflit, la violence ou les catastrophes peuvent déborder dans les pays voisins. Appliqué de manière efficace, un cadre juridique commun peut également contribuer à accroître la stabilité régionale, réduire la probabilité de mouvements massifs de réfugiés et renforcer les relations entre pays en favorisant de nouvelles formes de collaboration.

---

<sup>50</sup> CADHP, Forum des ONG, disponible: <http://goo.gl/0Pnt5Z>

<sup>51</sup> IDMC-ECOSOCC, Rendre la convention de Kampala opérationnelle pour les personnes déplacées, juillet 2010, p.21, disponible : en version française : <http://goo.gl/h1Pso1>

<sup>52</sup> Secrétaire général des Nations Unies, Agenda pour l'humanité, Annexe au rapport du Secrétaire général pour le Sommet humanitaire mondial, disponible : <https://goo.gl/JDy6Yq>

Le Secrétaire général des Nations Unies n'est pas seul à promouvoir l'adoption de traités régionaux dans d'autres zones du monde. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, lui aussi, a exhorté d'autres organisations régionales à agir afin de prévenir et atténuer le déplacement, notamment en reproduisant la Convention de Kampala.

L'Amérique centrale semble tout particulièrement propice au développement d'un mécanisme régional de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'étendue du déplacement semble justifier une disposition de cet ordre et la structure institutionnelle s'y prête. La Déclaration du Brésil et son plan d'action, résultat d'une réunion des gouvernements de l'Amérique Latine et des Caraïbes à Brasilia pour marquer le 30e anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984, signalaient la nécessité d'une action régionale en vue de résoudre la crise du déplacement dans le Triangle Nord (Salvador, Guatemala et Honduras) en Amérique centrale. La déclaration du Brésil suggérait également que le Système d'intégration d'Amérique centrale (SICA), un organe intergouvernemental sous-régional, pourrait constituer une structure d'accueil particulièrement adaptée pour un « Observatoire des droits de l'homme en matière de déplacement<sup>53 54</sup> ».

La Commission interaméricaine des Droits de l'homme a elle aussi démontré sa disponibilité à assumer un rôle central dans le traitement du déplacement dans la région, mais sa capacité à le faire est entravée par l'absence de normes régionales susceptibles de susciter l'implication des États membres autour de la question. Une organisation intergouvernementale comme l'OEA pourrait toutefois jouer un rôle de ce type en œuvrant à l'établissement d'un consensus autour d'un cadre commun en soutenant un processus de consultation « à la Kampala ».

La possibilité d'élaborer un cadre supranational pour l'Amérique centrale dépendra de la détermination politique des États concernés. Si des résistances émergent à l'idée d'adopter un instrument juridiquement contraignant, une déclaration de principes, plus souple, énoncée par une institution régionale pourrait constituer une option alternative. À défaut, la création d'un forum régional permettant de discuter des expériences nationales pourrait contribuer à établir les fondements d'un engagement des institutions nationales à l'élaboration de lois et de politiques nationales et favoriser une reconnaissance plus généralisée du phénomène de déplacement interne et de ses impacts.

Les régions qui n'ont pas d'instruments normatifs, de mécanismes des droits de l'homme ou d'organe intergouvernemental démontrant un intérêt évident à remplir ce type de lacunes ont peu de chance d'être en mesure de développer un instrument similaire à la Convention de Kampala. Dans ce cas, il peut s'avérer plus judicieux de combler le manque d'outils normatifs pour répondre aux besoins des personnes déplacées en lançant une initiative mondiale en vue de solliciter un soutien à l'adoption de législations, de politiques et de capacités nationales, et que certains États se fassent les champions du processus en agissant comme modèles au plan local pour les autres pays.

---

<sup>53</sup> SICA, site du Système d'intégration d'Amérique centrale, disponible : <http://goo.gl/8GT6w6>

<sup>54</sup> Carthagène +30, Déclaration du Brésil, décembre 2014, disponible en version française : <http://goo.gl/B9wj0V>

# CADRES NATIONAUX



La valeur des lois et des politiques nationales sur le déplacement interne est incontestable, indépendamment de l'existence de cadres juridiques régionaux. Les lois et les politiques nationales peuvent et doivent clarifier les responsabilités du gouvernement, définir les rôles de chacun des intervenants et accroître la prévisibilité de l'intervention humanitaire en institutionnalisant les dispositifs de collaboration. Les lois et politiques nationales doivent définir les droits des personnes déplacées ainsi que les mesures à prendre en vue de veiller à ce que ces droits soient pleinement garantis et protégés. S'ils remplissent ces conditions, les cadres normatifs nationaux peuvent servir à sous-tendre une intervention solide. Plus important encore, les institutions nationales sont les seules entités habilitées à développer et adopter des cadres normatifs, de ce fait une loi ou une politique sur le déplacement interne constitue également l'approche dont dispose un gouvernement nationale pour traiter cette question.

Le nombre de pays qui ont développé ce type de lois ou de politiques nationales conformément aux normes internationales ne cessent d'augmenter. La base de données de l'IDMC qui rassemble les lois et les politiques sur le déplacement interne contient des informations sur les instruments déjà adoptés ainsi que sur les processus en cours susceptibles d'entraîner de nouvelles adoptions. Cette base de données s'appuie tout en s'en démarquant sur l'existence d'autres bases de données similaires antérieures, comme par exemple le *Brookings Index on Laws and Policies on Internal Displacement*.

Fin 2015, 11 pays – dont sept en Afrique – avaient entrepris un processus de développement d'un instrument national ou leurs gouvernements avaient exprimé l'intention de le faire<sup>55</sup>. Certains d'entre eux, comme le Nigéria, sont relativement proches de la conclusion du processus, mais des désaccords concernant la nomination d'un point focal institutionnel pour les personnes déplacées a jusqu'ici empêché l'adoption définitive de l'instrument concerné. En RDC, l'absence d'élan politique et un agenda législatif surchargé ont entravé les progrès. Il convient de souligner, en dépit de la crise sécuritaire particulièrement grave qu'elle a connue en 2015, que la République centrafricaine (RCA) a poursuivi l'avancement de sa feuille de route pour l'adoption d'un instrument national en préparant la rédaction d'une loi et d'un projet actuellement en attente de révision<sup>56</sup>.

## **L'élaboration de lois et de politiques : que faire et comment s'y prendre ?**

Les pays qui ont adopté des lois et des politiques sur le déplacement interne l'ont fait pour une multitude de raisons, mais tous ont reconnu que le traitement de ce phénomène consistait en un processus complexe exigeant une structure et un engagement tant juridiques que politiques particulièrement solides. Une assistance technique et un renforcement des capacités s'avèrent nécessaires pour assurer l'expertise adéquate pour formuler les dispositions et établir une compréhension commune des notions essentielles.

---

<sup>55</sup> IDMC, IDP Laws and Policies, a mapping tool, 2015, disponible : <http://goo.gl/juJxaQ>

<sup>56</sup> Op. cit, République centrafricaine

## ASSISTANCE TECHNIQUE

Le nouvel outil de cartographie de l'IDMC a confirmé la nécessité de promouvoir les lois et les politiques sur le déplacement interne et de soutenir les pays qui entreprennent l'élaboration d'instruments dans ce domaine<sup>57</sup>. L'équipe de travail du Cluster Global de Protection a été instaurée en 2015 pour s'acquitter de cette tâche au niveau national et régional. Elle a apporté des conseils aux décideurs politiques nigériens en révisant la version préliminaire de 2012 de la politique nationale sur les personnes déplacées, et elle a également initié un examen du système juridique malien en vue de soutenir l'incorporation nationale de la Convention de Kampala.

L'IDMC a fourni une assistance technique au Somaliland dans la rédaction d'un projet de politique sur les personnes déplacées qui a été promulgué en janvier 2016. En Somalie, le Cluster Global de Protection a également travaillé à ce processus en étroite collaboration avec le Ministère de la réinstallation, la réinsertion et la reconstruction du Somaliland et a organisé des séances de formation pour toutes les parties impliquées<sup>58</sup>. Le bureau du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays soutient également plusieurs initiatives législatives.

Les États disposent essentiellement de deux options principales en vue de normaliser leur intervention face au déplacement interne – l'adoption de lois et de politiques indépendantes spécifiquement centrées sur cette question, ou l'intégration de la question à d'autres législations. Même dans les cas où une loi ou politique indépendante est adaptée, celle-ci fonctionne souvent de manière complémentaire et nécessite habituellement un certain degré de rationalisation et d'adaptation des réglementations sectorielles déjà en vigueur. Les deux approches sont acceptables du moment qu'elles impliquent des discussions entre l'ensemble des parties prenantes et couvrent dans leur intégralité les besoins des personnes déplacées.

Un certain nombre d'autres mesures peuvent également s'avérer nécessaires dans l'élaboration d'un cadre normatif adéquat et peuvent inclure des modifications législatives visant à harmoniser les dispositions d'un instrument spécifique aux personnes déplacées avec les lois et les politiques relatives à des questions comme l'éducation, la sécurité sociale, le logement, la santé, l'état civil, l'attribution des terres et la propriété foncière.

## PROCESSUS CONSULTATIF

L'adoption d'un instrument réglementaire est une tâche relevant de la souveraineté des États, mais une approche consultative impliquant d'autres parties prenantes doit être empruntée tout au long de ce processus. L'implication des agences humanitaires et de développement, des organisations de la société civile, des personnes déplacées elles-mêmes et des communautés touchées par le déplacement contribue à identifier les questions posant problème et à créer le consensus nécessaire pour faciliter la voie vers l'adoption et la mise en oeuvre d'un nouvel instrument.

Un instrument d'orientation publié par l'IDMC et le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne souligne les avantages d'un processus consultatif en sept étapes<sup>59</sup>. Une telle approche soutient l'appel lancé par l'Agenda pour l'humanité contenu dans la responsabilité fondamentale n° 3 qui demande « de mettre un terme à la dépendance et de promouvoir l'autonomie des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays ».

La loi kenyane sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est le produit d'un processus extensif de consultation enclenché par le comité parlementaire national sur la réinstallation des personnes déplacées dont la formulation des dispositions tient compte des perspectives exprimées par les ministères gouvernementaux et

---

<sup>57</sup> IDMC, Kampala Convention: from ratification to domestication and operationalisation, avril 2016, disponible : <http://goo.gl/gNg9Bm>

<sup>58</sup> IDMC, Adopting and implementing Somaliland's draft policy framework on internal displacement, 2015, disponible : <http://goo.gl/TsOhi3>

<sup>59</sup> IDMC/Brookings-LSE, Instruments nationaux relatif au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Guide pour en faciliter l'élaboration, 2013, disponible en version française : <http://goo.gl/23n2h4>

le Groupe de travail sur la protection en situation de déplacement interne, un mécanisme inter-agences. Vingt-six audiences publiques avec des personnes déplacées et des communautés touchées par le déplacement ont également été organisées<sup>60</sup>.

Tout effort de plaidoyer et de sensibilisation en vue de soutenir le développement d'un cadre normatif doit inclure les parlementaires et ce, dans le but de s'assurer qu'ils considèrent les personnes déplacées comme des membres à part entière de leurs circonscriptions, ce qui, à son tour, peut les inciter à accorder davantage de priorité à une loi sur le déplacement interne. Le Guide à l'usage des parlementaires publiés par le HCR et l'Union interparlementaire (UIP) propose également un examen du rôle actif que les législateurs peuvent assumer dans la promotion d'un instrument de ce type, notamment à travers leur participation concrète dans des consultations formelles et informelles<sup>61</sup>.

## Tendances et défis

Selon notre récent outil de cartographie, en mars 2016, au moins 27 États avaient promulgué des lois, des politiques ou d'autres instruments nationaux consacrés spécifiquement au déplacement interne<sup>62</sup>.

Dans de nombreux cas, l'adoption de ces instruments s'est accompagnée de l'intégration des Principes directeurs ou au minimum d'une référence formelle à leur contenu. Certains des pays sur lesquels portait l'enquête, comme le Burundi et le Soudan, ont approuvé la mise en œuvre des Principes directeurs lorsqu'ils ont signé des accords de paix qui incluaient leurs dispositions. Le gouvernement du Liberia, dans son document « Instruments d'adoption » daté de novembre 2004, a entrepris une « adoption intégrale » du cadre mondial sur le déplacement interne<sup>63</sup>. Les 12 États parties au Protocole sur les personnes déplacées accompagnant le Pacte de la région des Grands Lacs ont quant à eux entrepris d'incorporer les Principes directeurs à leurs législations nationales respectives<sup>64</sup>.

Au cours des années, le nombre d'États à avoir reconnu l'importance du déplacement interne et à s'être engagés à développer des instruments normatifs en vue de répondre à ce phénomène a augmenté de manière exponentielle. Les lois et politiques relatives aux personnes déplacées qui ont été adoptées récemment, au Kenya en 2012, en Afghanistan et au Yémen en 2013, et finalement au Somaliland en 2016, se distinguent pour leurs avancées en ce qu'elles établissent des cadres réglementaires exhaustifs pour toutes les phases du déplacement et démontrent une intention évidente d'adapter les réponses à la réalité du terrain. Les cadres adoptés en Afghanistan et dans le Somaliland incluent également des sections consacrées à l'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées tout en recherchant des solutions durables, des dispositions particulièrement pertinentes pour ceux qui vivent en situation de déplacement prolongé.

Les lois et politiques antérieures avaient tendance à se concentrer sur les besoins des personnes déplacées pendant les urgences et à négliger la recherche de solutions durables – ou complètement à l'opposé dans le cas de l'Angola – c'est-à-dire à ne prendre en considération qu'une option unique au détriment de toute autre, ou à n'envisager que certains domaines d'intervention.

---

<sup>60</sup> DRC and Refugee Consortium of Kenya, Behind the Scenes: Lessons learnt from Developing a National Policy Framework on Internal Displacement in Kenya, janvier 2013, disponible : <https://goo.gl/B45dsu>

<sup>61</sup> HCR-UIP, Guide à l'usage des parlementaires – Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : responsabilité et action, 2013, disponible en version française : <http://www.ipu.org/PDF/publications/displacement-f.pdf>

<sup>62</sup> IDMC, IDP Laws and Policies, a mapping tool, 2015, disponible : <http://goo.gl/juJxa0>

<sup>63</sup> Brookings Institution, A Developing Trend : Laws and Policies on Internal Displacement, 2006, disponible : <http://goo.gl/mLIRem>

<sup>64</sup> Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), Pacte des Grands Lacs et ses protocoles additionnels, 2006, disponible en version française : <http://goo.gl/NatTLW>

## LA RÉGLEMENTATION PARTIELLE FACE À LA RÉGLEMENTATION GLOBALE

La décision d'adopter une loi ou politique centrée sur un aspect spécifique du déplacement peut être dictée par l'urgence des besoins des personnes déplacées, ou par le manque de temps ou de volonté politique de développer un instrument de portée plus globale. Dans d'autres cas, il se peut que cela corresponde à la nécessité de reconnaître les droits d'un groupe spécifique. La politique nationale de l'Inde de 2003 sur la réinstallation et la réinsertion des familles affectées par un projet, qui se concentre sur les personnes déplacées par des projets de développement en est une illustration<sup>65</sup>. D'autres situations ont exigé des mesures visant à garantir la protection d'un droit particulier des personnes déplacées. Aux États-Unis, la loi de rétablissement de l'éducation après un ouragan de 2006 avait pour objectif d'éviter de perturber la scolarité des enfants déplacés par l'ouragan Katrina qui se voyaient dans l'obligation de s'inscrire dans d'autres États que ceux de l'Alabama, la Louisiane, le Mississippi ou le Texas<sup>66</sup>.

Tous ceux chargés d'apporter un soutien technique extérieur à l'élaboration et à la mise en oeuvre de cadres nationaux ont habituellement cherché à soutenir une approche globale, et ont recommandé l'adoption d'instruments couvrant l'ensemble des phases de la réponse et des problèmes touchant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qu'il s'agisse du développement d'une loi ou politique indépendante ad hoc ou de l'intégration des questions relatives au déplacement interne à d'autres législations<sup>67</sup>.

Quelle que soit la voie choisie, les orientations contenues dans le Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques de l'Institut Brookings – Université de Bern sont particulièrement pertinentes. Ce manuel élaboré sous les auspices de celui qui était à l'époque le Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, identifie les éléments fondamentaux minimum qui doivent figurer dans un instrument national visant à codifier la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays<sup>68</sup>. Depuis 2004, en coopération avec différents partenaires, l'IDMC s'est également penché sur l'examen des cadres normatifs nationaux sur le déplacement<sup>69</sup>. Conformément aux recommandations du manuel de l'Institut Brookings nous centrons nos propres efforts sur un certain nombre de domaines essentiels, et notamment :

- ❶ La définition d'une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays et celle d'une communauté ou d'un autre groupe touché par le déplacement
- ❷ La nomination d'un point focal institutionnel
- ❸ La création de mécanismes de coordination
- ❹ L'allocation de ressources financières et humaines adéquates
- ❺ L'identification d'une institution en charge d'une supervision opérationnelle et financière
- ❻ L'établissement de systèmes de rassemblement et de gestion des données
- ❼ La prévention du déplacement et l'interdiction du déplacement arbitraire
- ❽ La protection et l'assistance en cours de déplacement, y compris une réitération des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays
- ❾ La recherche de solutions durables

<sup>65</sup> Ministry of rural development (India), National Policy on resettlement and rehabilitation for project affected families, 2003, disponible : <https://goo.gl/RwITLP>

<sup>66</sup> IDMC, IDP Laws and Policies, a mapping tool, 2015, page des États-Unis, disponible : <http://goo.gl/YCqmxF>

<sup>67</sup> IDMC/Brookings-LSE, Instruments nationaux relatif au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Guide pour en faciliter l'élaboration, 2013, disponible en version française : <http://goo.gl/23n2h4>

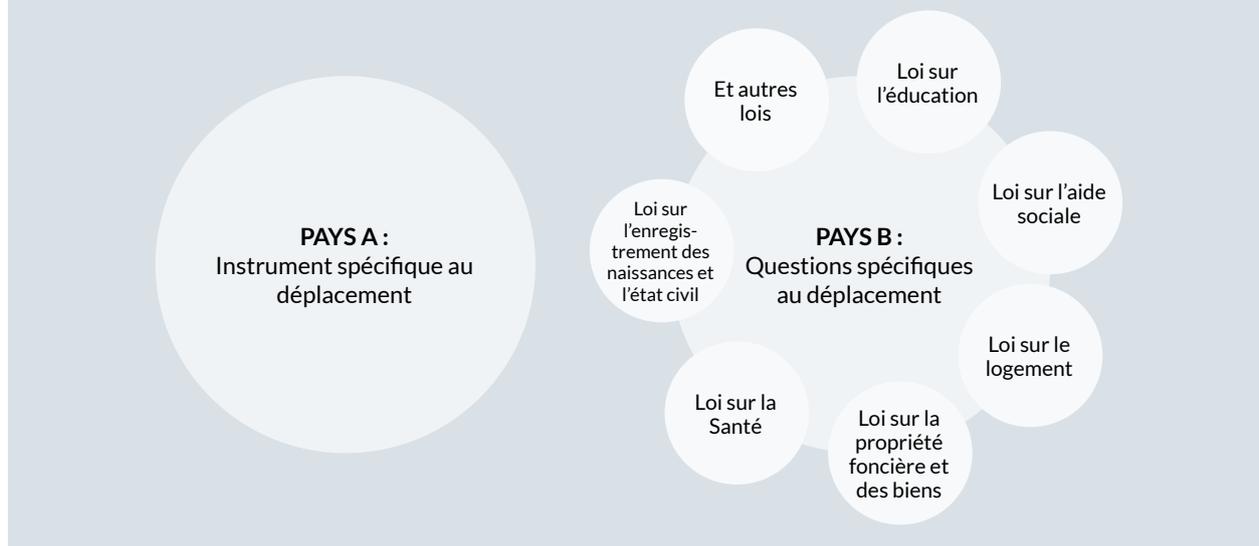
<sup>68</sup> Brookings-Bern, La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques, octobre 2008, disponible : <http://goo.gl/DBtgJc> version française : <https://goo.gl/Sy7Fpw>

<sup>69</sup> IDMC, A review of the legal framework of Zimbabwe relating to the protection of IDPs, Décembre 2014, disponible : <http://goo.gl/OFmQVZ> IDMC, A review of the normative framework of Kenya relating to the protection of IDPs, aout 2015, disponible : <http://goo.gl/5au2V0> IDMC, A review of the normative framework of Mali Relating to the Protection of IDPs, avril 2017

### Exemple : Exemple d'instrument spécifique au déplacement et de réglementation sectorielle

Le Pays A dispose d'un instrument spécifique au déplacement qui garantit le droit à l'éducation des enfants déplacés et leur assure l'accès libre et gratuit aux écoles primaires.

Le Pays B ne dispose pas d'un instrument spécifique au déplacement. Toutefois sa loi sur l'éducation prévoit que les enfants déplacés auront un accès libre et gratuit aux écoles primaires.



## LES LOIS SUR LA RÉDUCTION ET LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

Dans le but de promouvoir une intégration effective des mesures destinées à répondre au déplacement interne dans le cadre de systèmes plus vastes de réponse en cas d'urgences nationales, il convient d'envisager d'incorporer la question du déplacement interne à la législation nationale en matière de gestion des risques de catastrophe. De telles législations prévoient habituellement des institutions en charge de la gestion et de la coordination des interventions en cas de catastrophe, des ressources, allouent des financements et définissent des droits ainsi que des responsabilités.

Veiller à ce que les comités et les institutions chargés de la gestion des risques de catastrophe répondent au déplacement interne dans le cadre des interventions et des efforts de rétablissement est un moyen important pour éviter une approche cloisonnée de cette question. Les lois adoptées respectivement par l'Indonésie et le Vietnam incluent des dispositions liées au droit des personnes touchées par une catastrophe de recevoir une assistance matérielle et un soutien de la part du gouvernement. Dans le cas du Vietnam, la législation établit la responsabilité du gouvernement de fournir des abris suite à une catastrophe et d'attribuer des fonds pour la reconstruction des logements endommagés<sup>70</sup>. Il n'existe pas encore de tendance à prévoir explicitement le déplacement interne dans le cadre des lois de gestion des risques de catastrophe, mais c'est un aspect qui devrait être promu afin de favoriser une approche plus globale de la question.

Les mesures de réduction des risques de catastrophe sont également considérées comme un important moyen d'éviter le déplacement. Un corpus de lois générales, telles que définies dans un manuel publié par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), – pas uniquement liées à la gestion des risques de catastrophe mais également à la construction, l'urbanisme, la gestion de l'environnement et le changement climatique – peut contribuer efficacement à la réduction des risques de catastrophe, à l'amélioration de la résilience communautaire et participer ainsi à la prévention du déplacement associé aux catastrophes<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Vietnam's Law on Disaster Prevention and Control (2013), article 10, 29 and 34.

<sup>71</sup> FICR/PNUD, The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction, 2015, disponible : <http://goo.gl/SSIFik>

## SOLUTIONS INFRANATIONALES

Y compris dans des pays qui n'ont pas reconnu le phénomène du déplacement interne en tant que tel au plan national, des cadres peuvent être développés localement en vue de soutenir une réponse institutionnelle. Le Mexique en offre un exemple avec l'adoption de deux lois à un échelon inférieur à la structure fédérale, l'une adoptée par l'État du Chiapas en 2012 et l'autre par l'État de Guerrero en 2014 ; ces deux lois viennent combler un vide du cadre législatif national en codifiant les droits des personnes déplacées et en leur associant des responsabilités institutionnelles correspondantes<sup>72 73</sup>.

La principale limitation de ce type de lois est qu'elles s'appliquent uniquement au déplacement qui touche des populations habituellement résidentes dans la zone géographique concernée, et qu'elles n'établissent d'obligations de créer des conditions de retour, de réinstallation et d'intégration sociale qu'à l'intérieur de cette même juridiction. Toutefois, dans la mesure où le déplacement respecte rarement de telles limites géographiques, une reconnaissance plus étendue et un engagement plus cohérent au niveau national seraient davantage appropriés.

Ceci étant dit, un exercice normatif supranational peut potentiellement créer une opportunité pour mieux organiser des solutions durables au niveau local ou faciliter la protection des droits des personnes déplacées une fois de retour dans une zone qui a été frappée par un conflit ou une catastrophe. Le cadre politique de 2009 pour la province de la Frontière du Nord-Ouest du Pakistan a pour objectif de préparer et mettre en œuvre un retour volontaire dans la sécurité et la dignité des personnes déplacées dans cette zone<sup>74</sup>. Il définit des principes généraux s'appliquant au retour et stipule que celui-ci devra s'effectuer en pleine conformité avec la Constitution et les lois du Pakistan. De la même manière, des mesures adoptées en Turquie en 2015 fournissent un encadrement normatif pour le retour des personnes déplacées dans le Sud-est et l'Est de l'Anatolie entre 1984 et 1998<sup>75</sup>.

La Somalie s'est dotée de cadres normatifs qui reflètent les spécificités du déplacement interne dans le pays ainsi que sa fragmentation institutionnelle. Le bureau du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a aidé le gouvernement national à rédiger un projet de cadre politique dont l'adoption semble éminente.<sup>76</sup>

Les orientations politiques à propos du déplacement adoptées dans le Puntland en 2011 prévoient une couverture générale des différents aspects et phases du déplacement dans l'État du Nord-est<sup>77</sup>, et la politique sur le déplacement interne de 2016 du Somaliland « est conçue dans l'optique de promouvoir et défendre la sécurité et le bien-être des personnes déplacées dans le Somaliland en conformité avec les conventions internationales et la Constitution du Somaliland<sup>78</sup> ».

<sup>72</sup> État du Chiapas, Loi pour la prévention et le traitement du déplacement interne dans l'État du Chiapas, 2012, disponible en espagnol : <http://goo.gl/E1B9Y1>

<sup>73</sup> État de Guerrero, Loi pour prévenir et faire face au déplacement interne dans l'État de Guerrero, 2014, disponible en espagnol : <http://goo.gl/j9rqOt>

<sup>74</sup> Gouvernement de la Province de la Frontière du Nord-est, Cadre politique pour le retour, 2009, disponible : <http://goo.gl/S6shcE>

<sup>75</sup> Gouvernement turque, Mesures sur la question des personnes déplacées à l'intérieur du pays et le retour vers un village ou un projet de réinsertion en Turquie, 2015, disponible : <http://goo.gl/6blO76>

<sup>76</sup> Gouvernement somalien, Projet de cadre politique sur le déplacement à l'intérieur de la Somalie, 2014, disponible : <http://goo.gl/oUZNXn>

<sup>77</sup> Gouvernement somalien du Puntland, Directives politiques du Puntland sur le déplacement, 2012, disponible : <http://goo.gl/r5B34q>

<sup>78</sup> Ministère de la réinstallation, la réhabilitation et la reconstruction, Politique du Somaliland sur le déplacement interne, 2016, disponible : <http://goo.gl/G0ybw1>

## INSTRUMENTS EN COURS D'ÉLABORATION

Dans le tout récent outil de cartographie de l'IDMC figurent des pays qui sont en train d'élaborer des instruments normatifs nationaux ou supranationaux sur le déplacement interne. Neuf pays au moins ont entrepris d'adopter un instrument dédié ou ont développé une loi ou une politique à cet effet sans l'avoir encore promulguée. Parmi les processus encore relativement nouveaux en Afrique, la République centrafricaine a entrepris la rédaction d'un projet de loi et de politique en dépit de la crise prévalent dans le pays, et le Mali a mis sur pied un comité technique en vue de faciliter l'incorporation de la Convention de Kampala à sa législation nationale<sup>79</sup>. Ce comité, un organe consultatif interinstitutionnel, vient récemment d'entreprendre une évaluation normative en vue d'identifier les lacunes potentielles existant dans la législation malienne et a été mandaté pour superviser le processus d'élaboration de cette politique nouvelle.

Pour faire suite aux recommandations adressées par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays après sa mission dans ce pays en 2015, le gouvernement du Honduras a pris les premières mesures en vue de créer un cadre normatif en réponse au déplacement interne associé à la violence criminelle<sup>80</sup>. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, un groupe de travail technique a été institué en novembre 2015 afin de soutenir le développement d'un projet de politique sur les personnes déplacées qui nécessitera l'approbation du conseil exécutif national. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a apporté son soutien à cette initiative par le biais d'un document qui propose un cadre politique et une série de concepts à ce groupe de travail.

De nombreux écueils peuvent potentiellement entraver l'élaboration d'un nouvel instrument normatif. Un manque de reconnaissance du déplacement interne, une expertise technique insuffisante et une coordination dysfonctionnelle entre parties prenantes sont des aspects qui bien souvent ralentissent le processus rédactionnel. Même lorsque le texte est finalisé, le nouveau projet de loi peut devoir entrer en compétition avec d'autres projets pour une place dans un calendrier législatif surchargé et au final, il est probable que le résultat soit encore retardé à moins que le gouvernement ne fasse un effort délibéré pour prioriser la question du déplacement. Les conflits entre institutions constituent également une difficulté récurrente. Et à moins que les responsabilités de mise en oeuvre aient été clairement attribuées et que les mécanismes de coordination des interventions humanitaires aient été clairement établis, les raisons-mêmes qui avaient au départ motivé le projet risquent de continuer à entraver le processus.

Les cas du Nigeria et de la RDC mettent en exergue certaines de ces difficultés mais révèlent également pourquoi la ratification d'un instrument international comme la Convention de Kampala peut éclairer et propulser un processus normatif de portée nationale.

La politique nationale du Nigeria sur les personnes déplacées est en attente d'adoption par le Conseil exécutif fédéral du pays<sup>81</sup>. Plusieurs organisations, y compris le HCR et l'IDMC, ont apporté un soutien technique au cours des phases préparatoires de rédaction de ce projet piloté par la Commission nationale pour les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées. Un comité technique composé d'experts représentant différentes parties prenantes a été institué suite à la ratification de la Convention de Kampala en vue d'en incorporer les normes dans un projet politique, mais le processus a perdu son élan après validation du texte préliminaire par le comité en 2012.

<sup>79</sup> Ministère de la solidarité, l'action humanitaire et la reconstruction dans le Nord, Décision n° 2016/0109, 28 avril 2016

<sup>80</sup> UN, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of IDPs on his mission to Honduras, A/HRC/32/35/Add.4, 2016, available at <https://goo.gl/4uqkvz>

<sup>81</sup> Gouvernement fédéral du Nigeria, Projet de loi nationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays au Nigeria, 2012, disponible : <http://goo.gl/uaMJ4M>

Des difficultés concernant l'identification d'un point focal institutionnel et l'attribution des responsabilités respectives entre les deux institutions principales en charge des interventions au niveau national en ont encore entravé l'adoption. En 2015 une loi a été adoptée et un groupe stratégique de travail a été instauré afin de remanier les points techniques qui faisaient l'objet de discussion dans le texte préliminaire et défendre l'adoption du texte définitif.

En mars 2013, le bureau régional du HCR à Kinshasa a mené une étude dans le but de surmonter les obstacles qui empêchaient la transposition des dispositions nationales sur la protection des personnes déplacées en une loi nationale sur le déplacement interne pour la RDC. Suite à des consultations préliminaires, deux institutions distinctes ont élaboré des projets de loi qui par la suite ont été regroupés en un seul texte<sup>82</sup>.

Le gouvernement qui était déjà partie au Pacte de la région des Grands Lacs a passé une première ordonnance pour ratifier la Convention de Kampala en novembre 2013. Cette phase initiale du processus a permis de donner l'élan nécessaire à l'adoption de la loi nationale sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La dernière version du projet se trouve maintenant en attente d'approbation par le conseil des ministres avant sa présentation devant l'Assemblée nationale en vue de son adoption.

## DE L'ADOPTION À LA MISE EN OEUVRE

Bien souvent le manque de détermination politique, l'absence de ressources ou une planification inadéquate ou insuffisante freinent la mise en œuvre d'une nouvelle législation ou politique nationale, ce qui au final peut entraîner l'échec du projet et de ses objectifs. L'impact d'une législation ou d'une politique dépend en grande partie des modalités institutionnelles mises en place pour garantir la concrétisation de ses dispositions dans la pratique.

Le Guide publié par l'IDMC/Brookings-LSE en vue de faciliter l'élaboration d'instruments nationaux relatifs au déplacement interne signale au moins trois étapes susceptibles de faciliter la mise en œuvre de ce type d'instruments : la planification et la coordination, et notamment la désignation d'un point focal, l'allocation de ressources adéquates et la collaboration entre les différentes parties prenantes ; les initiatives en vue de renforcer les connaissances et les capacités, comme par exemple des séances de formation, des activités de sensibilisation et une dissémination plus étendue ; et, un suivi et une évaluation efficaces afin de mesurer les progrès et identifier promptement les lacunes et les écueils rencontrés<sup>83</sup>.

Ce dernier point est particulièrement important. Une législation nouvelle peut involontairement contribuer à créer des obstacles susceptibles d'empêcher les personnes déplacées d'exercer pleinement leurs droits. Un mécanisme de suivi efficace doit être capable de détecter ce type de problèmes et suggérer des modifications appropriées du texte normatif. Les amendements apportés à la législation ukrainienne sur les droits et les libertés des personnes déplacées en décembre 2015 en sont un exemple. Ces amendements ont permis d'éliminer un nombre d'exigences qui empêchaient les personnes déplacées à l'intérieur du pays de s'enregistrer et de bénéficier d'une assistance de l'État<sup>84</sup>. D'autres pays comme l'Ouganda et la Zambie envisagent également la révision de leurs textes.

---

<sup>82</sup> Gouvernement de la République démocratique du Congo, Projet de loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes, version de septembre 2014, disponible : <http://goo.gl/HTmZrk>

<sup>83</sup> Gouvernement de la République démocratique du Congo, Projet de loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes, version de septembre 2014, disponible : <http://goo.gl/HTmZrk>

<sup>84</sup> Government of Ukraine, Law on ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons, octobre 2014 accompagnée des amendements de décembre 2015, disponible : <http://goo.gl/rzHkK3>

Une étude sur la politique nationale relative aux personnes déplacées en Afghanistan effectuée par Samuel Hall Consulting a dégagé trois domaines dans lesquels les acteurs gouvernementaux, humanitaires et du développement qui interviennent au niveau du pays, de la province et du district, doivent soutenir le processus de mise en œuvre : la dissémination en vue de promouvoir une compréhension partagée de la définition de ce qu'est une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays ; la garantie d'un financement adéquat en veillant à ce que les questions touchant les personnes déplacées soient intégrées aux budgets et aux plans annuels des ministères ; et, la sensibilisation et la formation afin de renforcer les capacités des principales parties prenantes<sup>85</sup>.

Au Kenya, la création en janvier 2015 d'un comité consultatif national de coordination a préparé les bases en vue d'une mise en œuvre de la loi nationale de 2012 sur la prévention, la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Un examen du cadre normatif du pays mené par l'IDMC a révélé toutefois la nécessité d'adopter une série de dispositions législatives et politiques complémentaires en vue de mener le processus à bon terme<sup>86</sup>.

Le système juridique d'un pays peut également jouer un rôle important au niveau du suivi et de la mise en application d'un instrument. La justice constitutionnelle en Colombie n'a pas seulement servi de recours en cas de violation des droits individuels mais elle a également contribué à faciliter des changements structurels relatifs à l'action de l'État et à améliorer le cadre juridique qui sous-tend et permet cette action.

Une analyse du rôle joué par la Cour constitutionnelle du pays a mis en évidence que « le respect des ordonnances d'un juge constitutionnel... transcendait le simple respect d'un arrêt ». Elle a également révélé que l'implication du système judiciaire comporte des effets plus généraux comme par exemple de clarifier la portée des obligations de l'État, de maintenir la question du déplacement parmi les priorités du gouvernement, de garantir l'attribution de ressources adéquates et d'assurer la participation effective des personnes déplacées dans le processus politique<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Samuel Hall Consulting, *Policy Brief – National Policy on IDPs in Afghanistan. From Policy to Implementation: Engaging with national procedures, national and international stakeholders in 2015*, p. 18.

<sup>86</sup> IDMC-NRC, *A review of the normative framework in Kenya relating to the protection of IDPs*, août 2015, disponible : <http://goo.gl/5au2V0>

<sup>87</sup> Andrés Celis, *Protection of the Internally Displaced by Constitutional Justice: The Role of the Constitutional Court in Colombia*, Brookings, novembre 2009, disponible : <https://goo.gl/E6Bzgo>

# LA VOIE À SUIVRE



Au vu du nombre toujours croissant de personnes déplacées dans le monde, l'élaboration et la mise en œuvre de législations et de politiques relatives au déplacement interne tant au plan national que régional revêt une importance capitale. La complexité du phénomène et la nécessité de résoudre des problèmes qui très rapidement deviennent insurmontables exigent un engagement politique résolu qui doit se manifester sans équivoque par le démarrage d'un processus normatif destiné à reconnaître l'existence du déplacement ainsi que les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

L'élaboration de législations et de politiques relatives au déplacement interne est encore une entreprise relativement nouvelle. Il faudra des années de développement complémentaire, particulièrement en ce qui concerne la mise en application, avant que l'efficacité et l'impact des nouveaux instruments puissent être clairement évalués. En attendant, la valeur des cadres normatifs nationaux comme régionaux dépasse leur objectif fixé.

Les instruments régionaux fournissent aux législateurs et aux décideurs politiques une opportunité d'atteindre un consensus sur des normes et des principes communs qu'il est impératif de respecter. Ils permettent aux États qui vivent une situation de déplacement d'apprendre les uns des autres sur la façon d'affronter ce phénomène et leur offre une plateforme permettant une action concertée sur une question qui bien souvent a des conséquences transfrontalières.

La promulgation de législations et de politiques nationales témoigne du fait qu'un gouvernement reconnaît officiellement le problème du déplacement interne sur son territoire, qu'il définit son approche pour le résoudre et qu'il lance un appel à des partenaires dans un but de coopération pour y parvenir.

Une volonté politique résolue est une condition préalable, mais une expertise accrue dans le domaine du développement de loi et politique sur le déplacement interne est également un facteur déterminant afin de garantir la pertinence des nouveaux instruments. En 2014, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays s'est exprimé sur la nécessité de mettre en place une « plateforme commune pour assurer la mise en commun des très nombreux documents, outils et pratiques optimales concernant la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » en vue de faciliter l'incorporation des dispositions de la Convention de Kampala au droit interne des pays respectifs<sup>88</sup>. Le Cluster Global de Protection a en partie comblé cette lacune à travers la création de son Équipe de travail sur le droit et les politiques, mais une initiative plus vaste impliquant la participation d'États, d'institutions et d'organisations de la société civile travaillant dans le même esprit est peut-être la voie à suivre. À cet effet, un certain nombre de mesures sont recommandées :

## Gouvernements :

- Accroître les efforts en vue d'adopter des cadres normatifs complets sur le déplacement interne dans le respect des normes internationales et en réponse aux réalités nationales et locales.
- Garantir une participation effective et constructive de toutes les parties prenantes, y compris les personnes déplacées et les communautés touchées par le déplacement, à l'élaboration, la validation et la mise en œuvre d'instruments nouveaux.

---

<sup>88</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, A/HRC/26/33 <http://goo.gl/25Zjus>

- Veiller à la mise en application effective des instruments existants par l'identification d'un point focal, la mise en place de mécanismes de coordination, l'attribution de ressources adéquates et l'établissement de mécanismes de supervision opérationnelle et financière.
- Améliorer la capacité des institutions nationales pour qu'elles soient à même de concevoir des stratégies visant à faciliter la mise en œuvre et le suivi effectifs des activités entreprises.

#### **Union africaine :**

- Mener à terme l'évaluation des plans d'action de 2009 et 2012 qui accompagnent la Convention de Kampala et adopter un nouveau plan sans délai.
- Accroître les efforts de plaidoyer au niveau bilatéral et dans le cadre des forums en vue d'accélérer une incorporation aux législations nationales et une mise en œuvre effectives de la convention.
- Généraliser le suivi de la convention à travers des mécanismes existants, notamment en intégrant des indicateurs spécifiques de performance.
- Faciliter le rassemblement sans délai de la première conférence des États parties, notamment en demandant une contribution financière à cet effet à tous les partenaires de l'Union africaine.

#### **Organisations intergouvernementales régionales hors d'Afrique :**

- Reconnaître et analyser la portée, la complexité et les spécificités du déplacement interne au niveau régional ou sous-régional, et identifier les réponses normatives et opérationnelles appropriées.
- Adopter un cadre normatif régional en organisant des conférences et des débats d'experts, en portant la question du déplacement interne à l'attention des États membres par l'intermédiaire d'organes décisionnels.
- Examiner les processus de consultation visant l'élaboration de mécanismes régionaux, y compris ceux utilisés pour la Convention de Kampala, en mettant en exergue le rôle de chef de file assumé par les institutions étatiques tout en garantissant l'inclusion d'autres parties prenantes et avant tout celle des personnes déplacées, des communautés touchées par le déplacement et de la société civile.
- Encourager les mécanismes régionaux des droits de l'homme à initier ou étendre l'élaboration de rapports sur le déplacement interne et à recommander le renforcement de systèmes normatifs d'intervention dans les pays plus particulièrement touchés par le phénomène.

#### **Institutions internationales, agences humanitaires et organisations de la société civile :**

- Continuer à défendre le respect des droits de l'homme des personnes déplacées, notamment en contribuant au développement de cadres normatifs efficaces en soutien d'une action humanitaire coordonnée.
- Augmenter l'assistance apportée aux efforts nationaux et régionaux visant l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments sur le déplacement interne grâce au renforcement des capacités, au déploiement d'experts, à la mise à disposition de conseils techniques, et à la création de programmes touchant au droit et à la politique du déplacement au sein de leurs organisations et institutions respectives.
- Renforcer le mandat du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de manière à garantir qu'il dispose des capacités adéquates pour mener des activités de plaidoyer et pour apporter un soutien technique à l'élaboration et l'application de lois et de politiques.
- Garantir la poursuite des activités de l'Équipe de travail sur le droit et les politiques du Cluster Global de Protection et encourager son évolution potentielle en une plateforme capable de stimuler l'engagement politique, mobiliser des ressources et développer l'expertise technique nécessaire à l'élaboration et l'application de nouveaux cadres normatifs.

