

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan*

Texte original en français et en anglais

.....

En 2016, le CICR a réalisé une étude visant à faire le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). Premier instrument international juridiquement contraignant en la matière, la Convention de Kampala représente une avancée significative pour la réaffirmation des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays face à l'ampleur du problème en Afrique.

La décision de réaliser un bilan est née de la reconnaissance de l'importance de la Convention de Kampala et du besoin urgent de la rendre la plus efficace possible. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a été impliqué, dès le départ, dans la rédaction du projet de la Convention et, depuis son adoption, s'est attaché à promouvoir sa ratification et sa mise en œuvre. L'exercice de bilan s'inscrit donc dans le cadre du soutien continu apporté par le CICR à la Convention de Kampala. Il constitue également une étape supplémentaire dans l'engagement opérationnel du CICR à répondre, sur le long terme, aux besoins des personnes déplacées et de leurs communautés d'accueil affectées par les conflits armés et les autres situations de violence en Afrique.

Cet exercice de bilan est également né du constat que, si plusieurs États ont pris – ou sont en train de prendre – des mesures importantes pour mettre en application la Convention de Kampala et l'intégrer dans le droit interne, ils ont

* Le rapport complet est disponible en ligne sur : <https://shop.icrc.org/translating-the-kampala-convention-into-practice-2654.html>.

tendance à agir de manière isolée. Le CICR a estimé nécessaire de compiler les diverses expériences des États afin de dynamiser les efforts visant à mettre pleinement en œuvre la Convention, en permettant aux États d'apprendre les uns des autres sur les manières de donner tout son effet à la Convention de Kampala.

L'étude a examiné la pratique de 25 États africains où le CICR conduit des opérations, parmi lesquels des États parties à la Convention et des États non encore parties mais ayant adopté des mesures normatives, politiques ou concrètes relatives au déplacement interne. L'accent a été mis sur les obligations qui découlent du droit international humanitaire (DIH) ou qui se rapportent aux problématiques humanitaires rencontrées par le CICR dans le cadre de ses opérations en Afrique.

Les résultats du bilan ont été publiés dans un rapport qui identifie les enseignements tirés, les meilleures pratiques et les principaux défis auxquels les États doivent faire face pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays prévues par la Convention de Kampala. Le rapport contient des recommandations à l'adresse des États et d'autres acteurs concernés (Union africaine, Communautés économiques régionales, organismes des Nations Unies, organisations de la société civile, etc.) sur la manière de traduire la Convention de Kampala en améliorations tangibles pour les personnes déplacées**.

Le rapport est utilisé par les délégations du CICR en Afrique dans le cadre des discussions bilatérales avec les États à propos de leur obligation de protéger et d'assister les personnes déplacées ainsi que des solutions durables. Il est également utilisé pour aider les États dans l'adoption de cadres normatifs et de politiques au niveau national dans le cadre de leurs réponses aux situations de déplacement interne. À l'échelle du continent, le rapport montre la coopération de longue date entre le CICR et l'Union africaine ainsi qu'avec des instances sous-régionales (comme l'Autorité intergouvernementale pour le développement [IGAD], la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest [CEDEAO]) pour promouvoir la ratification de la Convention de Kampala et renforcer sa mise en œuvre. Le rapport a ainsi servi de point de départ aux discussions entre les experts lors de la première réunion de la Conférence des États parties à la Convention de Kampala, qui s'est tenue à Harare en avril 2017. Conformément au Plan d'action adopté par la Conférence, le CICR doit participer aux actions de sensibilisation permettant de faire connaître la Convention de Kampala et faciliter le partage d'expériences et d'expertise entre États sur sa mise en œuvre.

Les conclusions et recommandations figurant dans le rapport s'avèrent également utiles dans le cadre du dialogue qu'entretient le CICR avec les États dans d'autres régions du monde, dans la mesure où ils fournissent des exemples de mesures que les États peuvent adopter pour faire face de manière plus efficace au problème du déplacement interne aux niveaux national et régional.



** Au moment de la rédaction du présent article, le rapport est disponible en anglais, français, espagnol et portugais. La version arabe est à paraître. Le résumé analytique du rapport est par ailleurs disponible en arabe et en russe.

Résumé analytique

Le déplacement de millions de personnes à l'intérieur de leur propre pays, à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits armés et autres situations de violence, est devenu une préoccupation humanitaire majeure dans la seconde moitié du XX^e siècle. Le nombre de personnes déplacées internes (PDI) ne cesse d'augmenter en ce début de XXI^e siècle, entraînant d'importants coûts humanitaires, sociaux et économiques.

Le continent africain est particulièrement touché par ce phénomène. Face au défi constitué par la prévention et la gestion des situations de déplacement interne sur le continent, les États africains ont uni leurs forces à travers l'Union africaine (UA) pour créer la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (la « Convention de Kampala ») qui a été adoptée en 2009. Premier instrument international juridiquement contraignant relatif aux PDI, ce traité novateur est entré en vigueur en 2012, après avoir été ratifié par 15 États africains. 25 États africains sont aujourd'hui parties à la Convention de Kampala ; 18 autres sont signataires mais doivent encore la ratifier.

L'exercice de bilan présenté ici a été entrepris par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) afin de soutenir les efforts, destinés à assurer la surveillance et l'application effective de cet instrument, qui ont été engagés par plusieurs instances – UA, Communautés économiques régionales (CER) et Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits (MR) – ainsi que par les États parties à la Convention de Kampala. L'objectif que nous visons à travers cet exercice est simple : contribuer à accroître l'efficacité avec laquelle la Convention parviendra à réduire les déplacements internes causés par les conflits armés et autres situations de violence, et à améliorer la protection et l'assistance apportées aux PDI en Afrique.

Le CICR mène depuis longtemps déjà, dans le monde entier, des actions visant à fournir protection et assistance aux PDI, conformément à son mandat qui est de venir en aide aux personnes touchées par les conflits armés et autres situations de violence. Le CICR s'est donc attaché dès le début à apporter son appui à la Convention de Kampala. Nous avons été associés à la rédaction de la Convention en fournissant des conseils juridiques relatifs au droit international humanitaire (DIH) ainsi qu'un appui au processus de négociation qui a conduit à l'adoption de la Convention en octobre 2009. Depuis lors, le CICR collabore étroitement avec la Commission de l'Union africaine (CUA) et avec les États africains, en vue d'encourager et de soutenir la ratification, la mise en œuvre nationale et l'adoption de mesures pratiques pour l'opérationnalisation de la Convention de Kampala. Dans ce cadre, nous offrons des conseils juridiques portant sur la manière dont la Convention peut être adoptée, ainsi que sur le renforcement des cadres normatifs nationaux favorisant sa mise en œuvre. De plus, dans le cadre du dialogue opérationnel que nous menons avec les États sur tout le continent africain, nous recommandons des mesures concrètes pouvant être prises par les États pour adopter et mettre en œuvre la Convention.

Le CICR produit depuis plusieurs décennies des outils qui fournissent aux États un soutien technique ainsi que des orientations en vue de la mise en œuvre nationale du DIH et d'autres régimes juridiques pertinents. Le CICR a mis à profit cette expertise et cette expérience pour mener à bien le présent exercice de bilan.

Nous avons pu en outre tirer parti de notre présence sur le terrain en Afrique : les délégations du CICR basées dans 29 pays déploient des activités de protection et d'assistance en faveur des PDI, des communautés qui les accueillent et de toutes les personnes qui souffrent des conséquences de conflits armés ou d'autres situations de violence.

Tout au long du premier semestre de 2016, les délégations du CICR en Afrique ont fourni des informations actualisées ainsi que des analyses sur l'évolution de la situation des PDI dans les différents pays, y compris sur les mesures prises le plus récemment par les États pour devenir partie à la Convention de Kampala et la mettre en œuvre et l'opérationnaliser au niveau national. Parmi ces États, certains ont ratifié la Convention de Kampala alors que d'autres ne l'ont pas fait mais ont adopté au niveau national des cadres normatifs ou des politiques concernant la protection des PDI, en se basant sur les dispositions des Principes directeurs des Nations Unies de 1998, ainsi que sur deux des protocoles annexés au Pacte de la Région des Grands Lacs de 2006. Un certain nombre d'États qui sont confrontés à des situations de déplacement interne mais ne se sont pas dotés d'un cadre national formel ont aussi été pris en considération lors de l'exercice de bilan.

Le CICR a mandaté un consultant indépendant pour compiler et analyser ces informations provenant du terrain, et présenter les résultats de l'exercice de bilan – sous la forme de « leçons apprises », de quelques exemples de bonnes pratiques et de défis majeurs – ainsi que des recommandations reflétant l'analyse des pratiques nationales de 25 pays africains.

Les résultats de l'exercice de bilan dressent un état des lieux : rendant compte du niveau d'opérationnalisation de la Convention de Kampala, elles recensent les efforts engagés par les États pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en matière de prévention et de gestion des situations de déplacement interne.

Les recommandations s'adressent non seulement aux États, mais aussi à d'autres instances (UA, CER et MR, ONU, CICR et organisations de la société civile, notamment). Elles sont basées à la fois sur les résultats de l'exercice de bilan et sur la recherche et les consultations menées au sein du CICR et auprès de certaines parties prenantes externes ; structurées sous forme de propositions d'actions visant à relever les défis liés à l'application de la Convention, les recommandations indiquent la voie à suivre pour renforcer la mise en œuvre actuelle de cet instrument. Il importe de noter ici que les recommandations n'affectent aucunement le devoir incombant aux États de remplir leurs obligations respectives au titre du droit international et du droit interne.

Dans l'exercice de bilan, et donc dans le présent rapport, l'accent est mis sur les obligations imposées par la Convention de Kampala qui découlent directement du DIH et/ou qui ont un lien avec les problématiques humanitaires rencontrées par le CICR dans le cadre de ses opérations en Afrique.

En rédigeant ce rapport, nous nous sommes efforcés de garder les questions suivantes à l'esprit :

- Quel impact la Convention de Kampala a-t-elle sur le terrain ?
- Quelle différence peut-elle faire dans la vie des PDI ?
- Que doivent encore entreprendre les États, la CUA, les CER et les MR, ainsi que le CICR et d'autres organisations et acteurs humanitaires, pour que la Convention de Kampala soit pleinement mise en œuvre et que ses dispositions deviennent réalité ?

Le rapport contient plus de 80 conclusions et 25 recommandations qui sont regroupées sous cinq grandes rubriques reflétant les obligations juridiques et les mesures requises pour leur mise en œuvre :

1. Prévention ;
2. Planification, gestion et suivi des interventions de protection et d'assistance ;
3. Fournir une assistance humanitaire adéquate aux PDI ;
4. Protection des PDI ;
5. Solutions durables pour les PDI.

Le CICR espère que chacune de ces conclusions et recommandations présentera un intérêt pour certains États, en fonction de leur propre approche particulière de la Convention de Kampala. Plusieurs thèmes transversaux ont émergé lors de la formulation des conclusions et des recommandations. Trois d'entre eux méritent une mention particulière :

1. L'importance pour les États et les autres acteurs d'engager un dialogue avec les communautés de PDI afin de s'assurer de leur participation effective à la prise de décisions relatives aux lois, politiques et programmes qui les concernent ;
2. Le besoin urgent d'assurer l'accès des PDI aux services essentiels tels que les soins de santé et l'éducation ;
3. Le rôle vital que joueront à l'avenir tant la CUA que les CER et les MR dans le renforcement des efforts engagés par les États membres de l'UA pour mettre pleinement en œuvre la Convention de Kampala.

Dans le cadre des enseignements tirés de l'exercice de bilan, le rapport souligne que c'est avant la survenue d'une crise qu'il importe de prendre des mesures visant à transposer dans le droit interne les obligations qui découlent de la Convention de Kampala. Au nombre de ces mesures figure la mise en place des structures requises, dotées du mandat et des ressources nécessaires pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des PDI. Une coordination efficace entre les différents ministères et organismes gouvernementaux concernés – ainsi qu'entre les niveaux central, régional et local des autorités publiques – revêt une importance cruciale. En particulier, l'expérience montre à quel point il est important de mettre en place à l'échelle du pays un processus inclusif qui engage tous les acteurs-clés – à commencer par les PDI et les communautés d'accueil – qui doivent être associés aux consultations, au partage d'informations et à la prise de décisions.

S'agissant d'assurer l'accès des PDI aux biens essentiels et aux services de base (soins de santé, éducation, recherches et réunifications familiales, par exemple), il apparaît que le manque de ressources humaines et financières constitue souvent un obstacle qui empêche les États de remplir leurs obligations premières. Ainsi, le fait, pour les organisations humanitaires, d'avoir un accès effectif aux PDI est un facteur déterminant pour répondre aux besoins de ces personnes. Il est tout aussi important que les autorités publiques et les acteurs internationaux s'engagent à respecter les principes humanitaires quand ils portent assistance aux PDI.

S'agissant de l'octroi d'une protection efficace aux PDI, le rapport explore, d'une part, les problèmes rencontrés, dans le cadre de la régulation du mouvement des PDI, pour établir un juste équilibre entre préoccupations humanitaires et considérations sécuritaires et, d'autre part, les défis posés par le maintien du caractère strictement civil et humanitaire des camps de PDI. Dans un autre registre, le rapport souligne que les difficultés souvent rencontrées par les PDI pour obtenir des pièces officielles (documents d'identité personnels, par exemple) affectent leur capacité à accéder aux services de base et limitent leur choix quant aux moyens d'assurer leur subsistance. Une importante leçon apprise est que l'adoption de stratégies efficaces pour fournir ou remplacer ces documents est une bonne façon de répondre à des besoins humanitaires urgents.

Quand un conflit armé est en cours, des mesures peuvent être prises (et, souvent, doivent être prises) par les États et les autres parties au conflit pour éviter en premier lieu qu'un déplacement de population ait lieu. Il s'agit en particulier des mesures qui visent à assurer le respect du DIH et à accroître les efforts visant à protéger les civils et à limiter les pertes et les dommages auxquels ils sont exposés. Dans la pratique, sur le continent africain, les violations du DIH continuent d'être une cause majeure des déplacements internes liés à un conflit. Le défi consiste ici à renforcer la volonté (et la capacité) des États à respecter et faire respecter le DIH.

Enfin, s'agissant du rôle important que devront jouer à l'avenir tant l'UA que les CER et les MR, le rapport confirme la nécessité de poursuivre des efforts coordonnés afin d'accroître la sensibilisation aux questions de déplacement interne et de promouvoir la Convention de Kampala au sein des États membres de l'UA.

Aujourd'hui, la Convention de Kampala fournit un cadre global qui a déjà commencé à apporter des améliorations concrètes à la vie quotidienne de nombre de PDI sur le continent ; cependant, ce traité ne réalisera son plein potentiel que lorsque les États africains l'auront systématiquement et intégralement traduit en mesures pratiques. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'important effort que représente la pleine opérationnalisation de la Convention de Kampala, dans l'intérêt – aujourd'hui et demain – des PDI en Afrique.

Liste des recommandations

Pour en faciliter la consultation, toutes les recommandations figurant dans le rapport sont rassemblées ci-dessous ; chaque recommandation peut être examinée (de même que les raisons qui la sous-tendent) dans le cadre du rapport.

1. Prévention

À l'adresse des États

Recommandation 1 : Les États non encore parties devraient accélérer le processus de ratification/adhésion à la Convention de Kampala.

Recommandation 2 : Les États parties à la Convention de Kampala devraient engager et mener à bien des actions visant à transposer dans le droit interne et les politiques nationales les obligations qui leur incombent au titre de la Convention (interdictions pénales comprises) en demandant – si et quand cela est nécessaire – des conseils et un soutien technique.

Recommandation 3 : Les États devraient prendre des mesures pour faire mieux connaître la Convention de Kampala à l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes déplacées internes (PDI) elles-mêmes, les communautés qui les accueillent, la société civile et les autorités publiques aux niveaux central, régional et local.

Recommandation 4 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de respecter et faire respecter le droit international humanitaire.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 5 : Les organisations internationales et les organisations humanitaires devraient continuer d'offrir des conseils et un soutien techniques aux États membres de l'Union africaine (UA), non seulement en vue de la ratification de la Convention de Kampala, mais aussi en ce qui concerne toute la gamme de mesures de mise en œuvre nationale qui sont exigées au titre des cadres politique et juridique nationaux.

Recommandation 6 : La Commission de l'Union africaine (CUA), les Communautés économiques régionales (CER) et les Mécanismes régionaux (MR), ainsi que d'autres organisations disposant d'une expertise dans ce domaine, devraient élargir les activités d'éducation du public et de renforcement des capacités en rapport avec la Convention de Kampala, en coordination avec les États et les acteurs locaux de la société civile. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et son Rapporteur spécial sur les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique peuvent participer à cet effort, conformément à leurs mandats respectifs et au rôle que leur attribue la Convention.

Recommandation 7 : La CUA et les États membres de l'UA devraient veiller à ce que la première Conférence des États parties à la Convention de Kampala ait lieu le plus tôt possible et adopte un plan d'action global / feuille de route en vue de l'opérationnalisation de la Convention de Kampala.

2. Planification, gestion et suivi des interventions de protection et d'assistance

À l'adresse des États

Recommandation 8 : Les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que l'autorité ou l'organe de coordination désigné(e) dispose, d'une part, du mandat et de la légitimité nécessaires pour mobiliser tous les ministères et organismes publics concernés et, d'autre part, de ressources (humaines et financières) adéquates pour fonctionner de manière efficace.

Recommandation 9 : Les autorités publiques devraient développer des capacités adéquates à tous les niveaux afin de recueillir et conserver des données solides et à jour (y compris des données ventilées par sexe, par classe d'âge et autres facteurs pertinents) portant sur les besoins, vulnérabilités et capacités des PDI, ainsi que sur les solutions durables.

Recommandation 10 : Les autorités publiques devraient veiller de manière proactive à consulter les PDI et les communautés qui les accueillent, et à obtenir leur engagement actif, de manière à assurer leur participation à la prise de décisions relatives aux interventions effectuées en leur faveur. Cet engagement devrait prendre en compte les divers profils de la population déplacée (sexe, âge et autres facteurs).

Recommandation 11 : Les autorités publiques, à tous les niveaux, qui exercent des responsabilités en matière d'assistance devraient mettre en place des mécanismes permettant d'assurer le suivi des résultats à court et à plus long terme ; ces mécanismes devraient comporter des éléments appropriés de redevabilité envers les PDI.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 12 : En aidant les États à élaborer des lois et des politiques – stratégies nationales relatives au déplacement interne comprises –, les autres acteurs devraient privilégier les approches permettant aux autorités de s'approprier au mieux ces mesures.

3. Fournir une assistance humanitaire adéquate aux PDI

À l'adresse des États

Recommandation 13 : Les évaluations devraient porter sur les besoins et les capacités non seulement des PDI, mais aussi de leurs communautés d'accueil et des autorités et services locaux, de manière à fournir des informations en continu pour la conception des programmes.

Recommandation 14 : Les États devraient développer leurs capacités permettant de prévoir et d'évaluer les multiples besoins des PDI, et d'y répondre de façon efficace.

Recommandation 15 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de faciliter un accès rapide et libre des organisations humanitaires aux PDI. Ils devraient également veiller à ce que les PDI puissent satisfaire leurs besoins de base (eau, nourriture, logement, etc.) et avoir accès aux services essentiels (soins médicaux, éducation, etc.).

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 16 : Les autres acteurs devraient veiller à ce que les demandes d'accès rapide et libre aux PDI par les organisations humanitaires, de même que les activités déployées après avoir obtenu cet accès, soient pleinement en accord avec les principes d'humanité, neutralité, impartialité et indépendance des acteurs humanitaires.

4. Protection des PDI

À l'adresse des États

Recommandation 17 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de faciliter la liberté de mouvement et de résidence des PDI.

Recommandation 18 : Les autorités publiques devraient développer des capacités adéquates, aux niveaux central et local, pour créer et maintenir à jour un registre de toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays ; un tel registre peut fournir une base de référence commune pour tous les acteurs concernés.

Recommandation 19 : Les autorités publiques devraient s'efforcer de consacrer suffisamment d'efforts et de ressources pour garantir que les PDI pourront obtenir dans un délai raisonnable des documents personnels d'identité et autres pièces officielles.

Recommandation 20 : Les autorités publiques devraient renforcer leurs lois, politiques et mesures concrètes pour garantir le maintien du caractère civil et humanitaire des lieux d'accueil des PDI.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 21 : Les acteurs internationaux et les acteurs humanitaires devraient apporter – de manière coordonnée – leur appui aux États en vue de la mise en place d'un système pratique et efficace de recherches et de réunifications familiales.

5. Solutions durables pour les PDI

À l'adresse des États

Recommandation 22 : Les États devraient veiller à ce que tous les services et organismes publics soient dûment informés de la nécessité de consultations constructives ainsi que d'une participation active des PDI et des communautés d'accueil à la prise de décisions relatives aux solutions durables.

Recommandation 23 : Les États devraient veiller de manière proactive à initier avec les partenaires et les donateurs internationaux et nationaux un dialogue portant sur des questions relatives aux solutions durables, de manière à remplir leurs propres obligations internationales.

Recommandation 24 : Les États (et autres parties prenantes concernées) devraient veiller à ce que tout accord de paix contienne, en fonction des besoins, des dispositions et des recommandations spécifiques visant à gérer et résoudre des situations de déplacement interne existantes, en tenant compte des difficultés propres au contexte.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 25 : Les Nations Unies et les autres acteurs internationaux qui sont en mesure de le faire devraient contribuer au monitoring des conditions du retour, en portant une attention particulière aux perspectives et aux préoccupations des communautés de PDI concernées. Ils devraient aussi aider à garantir le caractère volontaire et sûr des retours et autres conditions durables, ainsi que la sécurité, la dignité et des conditions de vie satisfaisantes pour les PDI dans le lieu où elles se trouvent.