

DÉPLACEMENTS INTERNES

Protection des déplacés internes : le modèle régional de la Convention de Kampala

Adama Dieng*

Adama Dieng est Secrétaire général adjoint des Nations Unies et Conseiller spécial pour la prévention du génocide. Avant d'occuper ces fonctions, il fut Greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Traduit de l'anglais

Résumé

Cet article montre l'intérêt que présente la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) pour la recherche d'une protection régionale et internationale des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Selon l'auteur, l'absence d'un instrument universel juridiquement contraignant sur la protection des PDI souligne l'importance de la Convention de Kampala et le rôle qu'elle peut jouer dans les actions initiées au niveau régional ou international en vue d'établir un cadre juridique contraignant pour la protection des PDI. Tout en reconnaissant que la mise en œuvre de cette Convention peut se heurter à quelques difficultés, l'article conclut que cet instrument, sous divers aspects, présente un intérêt incomparable dans la recherche d'un cadre juridique universel et complet qui permettrait de renforcer la protection des PDI.

Mots clés : Union africaine, PDI, droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, droit international, Convention de Kampala.

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas la position officielle des Nations Unies. L'auteur souhaiterait remercier Volker Türk et Charles Riziki Mazinge, pour leurs observations et leurs commentaires constructifs. Toute erreur ou omission ne peuvent être imputées qu'à l'auteur.

Introduction

En octobre 2009, l'Union africaine (UA, qui a succédé à l'Organisation de l'Unité africaine, OUA) a adopté la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), pour se doter d'un cadre normatif destiné à protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) sur le continent¹. L'adoption de cette Convention fut en grande partie dictée par la situation en Afrique qui est une région particulièrement affectée par des déplacements internes de grande ampleur². Cet article montre que la décision d'adopter la Convention de Kampala fut motivée par la nécessité d'aller plus loin que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (Principes directeurs) précédemment élaborés par les Nations Unies (NU) en 1998, afin de garantir une protection aux personnes déplacées sur le continent. Mais, par-dessus tout, comme l'Afrique est bien plus affectée par le problème du déplacement que le reste du monde, les États africains avaient tout intérêt à instaurer un cadre durable au sein duquel ils pourraient coopérer pour affronter ce défi. La Convention fut le fruit d'une initiative ambitieuse et qui fera date, visant à créer un instrument définissant les droits et les obligations des PDI et des États pour l'ensemble du continent africain³.

Cet article se propose d'abord d'analyser le problème du déplacement interne, de voir comment la Convention de Kampala y répond et en quoi elle pourrait sans doute servir de boussole pour l'adoption d'un futur cadre juridique universel sur les PDI ou d'exemple pour d'autres régions confrontées à des déplacements internes de grande ampleur. En effet, le déplacement interne constitue un défi spécifique car, le plus souvent, il implique l'intervention d'acteurs extérieurs qui sont sollicités pour faire face à des besoins humanitaires engendrés par des déplacements internes soudains et d'une ampleur telle qu'un État ne peut répondre seul car il n'a pas la capacité de fournir la protection et l'assistance nécessaires, alors qu'il y est pourtant normalement tenu.

- 1 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 22 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012). Pour une analyse approfondie de la Convention de Kampala, voir Chrysanthus Ache et Charles Riziki Majinge, « International Law as a Mechanism to Advance the Rights of the Displaced in Africa: Examining the Role of the African Union Convention for the Protection and Assistance of the Internally Displaced Persons in Africa », *Annuaire Africain de droit international*, vol. 18, n° 1, 2010. Voir également Marina Sharpe, « Engaging with Refugee Protection? The Organization of African Unity and African Union since 1963 », *New Issues in Refugee Research Series*, UNHCR Research Paper n° 226, 2011.
- 2 Selon les estimations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à la fin de l'année 2015, près de 30 % de l'ensemble des personnes déplacées dans le monde se trouvait en Afrique. Voir : www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html (tous les liens internet ont été vérifiés en 2020). Voir également : reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20161209-IDMC-Africa-report-web-fr.pdf. Selon ces statistiques, actuellement, l'Afrique se place en seconde position des régions les plus concernées par les déplacements, après le Moyen-Orient, avec 2,4 millions de personnes déplacées à cause de conflits et 1,1 million de déplacés à cause de catastrophes.
- 3 Won Kidane, « Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 1, 2011, p. 6. Voir également Guy S. Goodwin-Gill, « The Movements of People between States in the 21st Century: An Agenda for Urgent Institutional Change », *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, n° 4, 2016.

Par ailleurs, cet article se propose d'analyser comment la Convention attribue et répartit les obligations entre les États, les PDI et les acteurs non étatiques et comment la communauté internationale peut garantir que ses actions ne vont pas servir de prétexte à l'État concerné pour justifier sa défaillance ou son absence de volonté et donc pour s'exonérer de ses obligations à l'égard de ses propres citoyens. Ces questions sont capitales car elles vont permettre d'expliquer les contours de l'assistance internationale aux PDI et la manière dont la communauté internationale va pouvoir venir en renfort de l'État concerné pour protéger et assister ses propres citoyens. Ces questions permettront également de mieux cerner les spécificités des PDI qui relèvent de la responsabilité première de leurs gouvernements respectifs.

La Charte des Nations Unies (Charte des NU⁴) et le droit international coutumier ont affirmé, sans ambiguïté, le droit de tout État à conduire ses affaires intérieures sans ingérence extérieure⁵, quoique la défaillance de certains pays à protéger à la fois leurs populations et leurs frontières, ait constamment mis ce principe en porte-à-faux. Ces défaillances peuvent être dues à l'effondrement d'un État, à la fragilité des institutions, à des conflits prolongés ou à l'incapacité des États à exercer leur souveraineté sur tout ou partie de leur territoire. Ce sont ces questions qui font que la communauté internationale doit étendre sa protection à ceux qui ne peuvent pas obtenir, dans leurs pays, une protection de la part de leurs propres États. Cette remarque est inspirée par le fait que le droit international reconnaît la responsabilité de la communauté internationale d'apporter protection et assistance à ceux qui ne peuvent pas les obtenir de leurs États⁶.

Cet article est divisé en six grandes parties. La première fait état des lacunes normatives actuelles relatives à la protection des PDI, tandis que la deuxième montre le rôle et l'impact des Principes directeurs. La troisième partie donne un aperçu du processus qui a conduit au Sommet extraordinaire de Kampala au cours duquel l'instrument de l'UA sur les PDI a été adopté et la quatrième propose ensuite une analyse des principales dispositions de cette convention. La cinquième partie montre en quoi la Convention de Kampala peut servir d'exemple à un système universel de protection juridique des PDI. Cet article s'achève en proposant des mesures qui pourraient contribuer au renforcement de la protection des PDI, en s'appuyant sur la solidarité internationale et en adoptant un instrument juridique de protection, universel et complet.

4 Charte des Nations Unies, RTNU, vol.1, p. XVI, 24 octobre 1945 (la Charte des NU).

5 *Ibid.*, article 2. Pour une vue d'ensemble, voir Paul M. Powers, « Unilateral Humanitarian Intervention and Reform of the United Nations Veto: A Pilot Program Aimed towards International Peace and Increased Security Worldwide », *Homeland & National Security Law Review*, vol. 4, n° 1, 2016. Voir également James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2^e éd., Oxford University Press, Oxford, 2007 ; Christine Chinkin, « Peace and Force in International Law », *Studies in Transnational Legal Policy*, vol. 25, 1993, pp. 203-204.

6 Noële Crossley, *Evaluating the Responsibility to Protect: Mass Atrocity Prevention as a Consolidating Norm in International Society*, Routledge, New York, 2016. Voir également Roland Paris, « The "Responsibility to Protect" and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention », *International Peacekeeping*, vol. 21, n° 5, 2014 ; Eric Heinze, *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention*, State University of New York Press, Albany, New York, 2009.

Les lacunes normatives actuelles dans la protection des PDI

Les PDI sont des citoyens *bona fide* et des résidents habituels dans leurs pays qui, à ce titre, peuvent donc légitimement prétendre à toutes les protections et à tous les droits prévus par le droit international des droits de l'homme (DIDH) et, dans les situations de conflit armé, par les traités de droit international humanitaire (DIH) auxquels leurs pays sont parties⁷. Le droit des PDI de bénéficier des règles du DIDH tient au fait que les normes et principes des droits de l'homme s'appliquent à tous les individus, sans distinction et quasiment en toutes circonstances⁸. L'idée selon laquelle un régime juridique universel de protection des PDI fait défaut, repose sur le fait que, bien qu'ils se trouvent dans leur propre pays, les PDI peuvent difficilement jouir de leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans les instruments de DIDH ou de DIH, en raison précisément de leur déplacement et de la protection insuffisante que leur fournit l'État. Autrement dit, lorsque les personnes se déplacent, il est difficile de garantir le respect de leurs droits, d'où la nécessité d'établir un cadre juridique spécifique destiné à les protéger⁹.

Les conséquences de l'absence d'un instrument universel juridiquement contraignant pour les PDI étaient manifestes, en dépit de l'idée largement répandue selon laquelle la communauté internationale devait, à juste titre, s'intéresser à ces personnes lorsque celles-ci sont exposées à une crise humanitaire ou risquent d'être victimes de violations des droits de l'homme, même dans leurs propres pays¹⁰. Contrairement aux réfugiés, qui bénéficient d'un régime spécial de protection en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951¹¹ et du Protocole y afférent¹² (y compris la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique [Convention de l'OUA]¹³, qui prévoit un « filet de sécurité » minimal pour les réfugiés), les PDI ne bénéficient d'aucun cadre juridique dédié à leur protection. Cette lacune compromet directement leurs chances d'attirer l'attention afin de bénéficier d'une protection et d'une assistance internationales¹⁴. Si l'on y regarde de plus près, on constate que les PDI, bien que le droit international ne reconnaisse pas leur situation comme une préoccupation légitime, ce qui justifierait

7 Elizabeth Ferris, « International Responsibility, Protection and Displacement: Exploring the Connections between R2P, Refugees and Internally Displaced Persons », *Global Responsibility to Protect*, vol. 8, n° 4, 2016. Voir également Catherine Phuong, *The International Protection of the Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 39 ; Addis Barega Birganie, « An African Initiative for the Protection of the Rights of the Internally Displaced Persons », *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 1, 2010.

8 E. Ferris, *op. cit.* note 7.

9 C. Phuong, *op. cit.* note 7, p. 43.

10 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2008, p. 52.

11 Convention relative au statut des réfugiés, RTNU, vol. 189, p. 137, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954).

12 Protocole relatif au statut des réfugiés, RTNU, vol. 606, p. 267, 31 janvier 1967 (entré en vigueur le 4 octobre 1967).

13 Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, RTNU, vol. 1001, p. 53, 10 septembre 1969 (entrée en vigueur le 20 juin 1974).

14 Francis M. Deng, « The Global Challenge of Internal Displacement », *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 5, n° 141, 2001.

la création d'un organisme humanitaire comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les PDI vivent une situation aussi tragique que celle des réfugiés.

L'absence d'une convention spécifique ou d'un organisme dédié qui aurait un mandat international pour traiter de la question des PDI se fait cruellement sentir et engendre de graves conséquences¹⁵. Dans le cadre de ses réformes humanitaires, les NU ont pris des mesures dans le cadre de l'« approche de responsabilité sectorielle » (« *cluster approach* ») afin de renforcer la protection et l'assistance aux PDI. Selon cette approche, trois secteurs furent définis. Le HCR fut chargé des questions de protection, de la gestion et de la coordination des camps ainsi que de la mise en place d'hébergements d'urgence ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) fut chargé de diriger les groupes en charge de l'eau, des installations sanitaires et de l'hygiène ainsi que de la nutrition ; le Programme alimentaire mondial fut chargé de la logistique ; et le Programme des Nations Unies pour le développement fut chargé du recouvrement initial¹⁶. La répartition des responsabilités entre ces différentes organisations respectait scrupuleusement le cœur de leurs mandats respectifs, de sorte qu'elles n'avaient pas à s'en écarter ou à obtenir de nouveaux mandats pour s'acquitter de ces responsabilités. Cette approche devait permettre de combler les lacunes dans la protection et ainsi permettre aux PDI de recevoir l'assistance nécessaire.

Toutefois, cette approche n'a pas eu les résultats escomptés. Elle comportait d'importantes failles d'une part pour avoir relégué au second plan les organisations non gouvernementales alors que ce sont elles qui travaillent « effectivement » sur le terrain et d'autre part car cette approche avait tendance à se focaliser sur des crises émergentes en ne prêtant guère d'attention aux crises prolongées. Pour reprendre les mots d'un ancien haut diplomate occidental qui évoquait l'approche sectorielle : « Les agences sont censées “co-diriger” mais, sur le terrain, “co-diriger” revient à “ne pas diriger” [traduction CICR]¹⁷ ».

Si, de manière générale, le droit international reconnaît le droit souverain et la responsabilité des États de protéger les citoyens qui se trouvent sur leur territoire, la réalité politique, économique et sociale les empêche de remplir leurs obligations. Dans certains cas, bien qu'un gouvernement soit au pouvoir, sa capacité à protéger ses citoyens et à exercer son autorité souveraine sur l'ensemble de son territoire peut être entravée en raison d'une instabilité politique et notamment par divers groupes armés qui contrôlent aussi certaines parties du territoire. Il en résulte que, dans certains pays, des millions de citoyens se retrouvent piégés dans des combats qui opposent des rebelles ou des milices aux forces gouvernementales, privant ainsi les civils ayant besoin d'une protection, de la sécurité et du bien-être. Certains ont soutenu qu'un traité international destiné à répondre aux problèmes posés par la question des PDI

15 Roberta Cohen et Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 1998, pp. 1-8.

16 Dennis McNamara, « La réforme humanitaire et les nouvelles réponses institutionnelles », *Revue Migrations Forcées* / Numéro spécial de Brookings-Bern, 2007.

17 Pour un aperçu général, voir Marina Mattioli, « Protection of IDPs in Armed Conflict in 2014 », in Annyssa Bellal (dir.), *The War Report: Armed Conflict in 2014*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

porterait atteinte à la souveraineté de l'État, offrant ainsi une bonne raison aux États riches et puissants pour intervenir dans les affaires intérieures des États les plus faibles¹⁸. En effet, c'est en se fondant sur les principes de l'égalité souveraine des États et de la non-ingérence – principes auxquels, normalement, tous les pays adhèrent – que certains États ont, à diverses occasions, refusé une offre d'assistance internationale, même si leur décision devait nuire à des millions de leurs citoyens¹⁹.

Le droit international a réaffirmé que les États ont un certain nombre d'obligations à l'égard de leurs citoyens et qu'ils ne peuvent pas, au nom de leur souveraineté, traiter leur population comme bon leur semble, en toute impunité²⁰. Les États ont l'obligation d'accorder une protection accrue aux groupes vulnérables de personnes déplacées sur leurs territoires, sans discrimination²¹. D'ailleurs, c'est en partant de cette reconnaissance des obligations de l'État qu'est né le concept de la « responsabilité de protéger²² ». Ce concept a essentiellement pour but d'obliger les États à prendre des mesures pour garantir la protection de leurs populations contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide²³. Cette obligation s'applique aussi à la protection des PDI contre les violations des droits de l'homme et la commission d'atrocités.

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998

En 1998, reconnaissant le problème croissant posé par la question des PDI dans le monde entier et les lacunes juridiques dans leur protection, la Commission des droits de l'homme des NU, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, a adopté les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre

- 18 Pour ce qui est des possibles divergences entre la protection des civils et celle des déplacés internes, voir Roberta Cohen, « Reconciling R2P with IDP Protection », *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, n° 1, 2010.
- 19 Jurgen Haacke, « Myanmar, the Responsibility to Protect, and the Need for Practical Assistance », *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n° 2, 2009. Voir également Stuart Ford, « Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity: The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, n° 2, 2009-2010 ; Alison McCormick, « From Sovereignty to Responsibility: An Emerging International Norm and its Call to Action in Burma », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, n° 1, 2011.
- 20 Francis M. Deng, « From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect" », *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, n° 4, 2010. Voir également Francis M. Deng, « The Evolution of the Idea of "Sovereignty as Responsibility" », in Adekeye Adebajo (dir.), *From Global Apartheid to Global Village: Africa and the United Nations*, University of KwaZulu-Natal Press, Scottsville, 2009 ; Luke Glanville, « The Antecedents of "Sovereignty as Responsibility" », *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 2, 2011.
- 21 Tom J. Farer, « Humanitarian Intervention before and after 9/11: Legality and Legitimacy », in J. L. Holzgrefe et Robert O. Keohane (dir.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 55-56.
- 22 Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, décembre 2001.
- 23 Pour une étude plus approfondie sur le sujet, voir Sarah Teitt, « Sovereignty as Responsibility », in Tim Dunne et Christian Reus-Smit (dir.), *The Globalization of International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

pays²⁴. L'Assemblée générale a également noté ces principes dans sa résolution réaffirmant son appui au rôle du HCR²⁵. Pour l'essentiel, les Principes directeurs définissent et renforcent l'interaction du DIDH et du DIH en ce qui concerne les garanties relatives à la protection des PDI²⁶. Ces Principes reconnaissent explicitement le droit de chaque être humain d'être protégé contre un déplacement arbitraire et énumèrent précisément les droits de ceux qui sont déplacés. Ils réaffirment en outre qu'un État ne peut pas refuser arbitrairement l'accès à des organisations humanitaires internationales qui viennent en aide aux PDI, surtout lorsque « les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire » et rappellent le droit des PDI de retourner librement dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ou de se réinstaller volontairement dans une autre partie du pays. Comme l'a expliqué Roberta Cohen :

Tout en reconnaissant que c'est aux autorités nationales qu'incombe la responsabilité première, les Principes directeurs reformulent la souveraineté pour la concevoir comme une responsabilité de l'État à l'égard de sa propre population vulnérable, tout en conférant à la communauté internationale la possibilité d'intervenir lorsque les États ne sont pas en mesure de protéger leurs populations déracinées ou ne sont pas disposées à le faire [traduction CICR]²⁷.

Si les Principes directeurs ne constituent pas un traité multilatéral juridiquement contraignant, ils ont tout de même servi de boussole aux cadres normatifs nationaux et régionaux, la Convention de Kampala figurant parmi les plus remarquables d'entre eux²⁸.

Aujourd'hui, il est largement admis que les Principes directeurs constituent les normes juridiques de référence pour la protection des PDI au niveau mondial²⁹. La plus grande avancée que l'on doit aux Principes directeurs réside dans l'internationalisation de la situation interne des personnes déplacées, en s'inspirant des grands principes à la fois du DIDH et du DIH pour les appliquer spécialement aux personnes déplacées à l'intérieur d'un État³⁰. Les Principes directeurs sont largement reconnus par différents pays et institutions comme la référence normative pour renforcer la protection des PDI.

24 Commission des droits de l'homme des NU, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, doc NU, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

25 Résolution AGNU 53/125, 12 février 1999, par. 16.

26 Walter Kälin, « La surveillance de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés : article 35 et autres mécanismes de suivi », in Erika Feller et al. (dir.), *La protection des réfugiés en droit international : Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 706.

27 Roberta Cohen, « The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting », *Global Governance*, vol. 10, n° 4, 2004.

28 Susan Martin, « New Models of International Agreement for Refugee Protection », *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, n° 3, 2016. Voir également C. Ache et C. R. Majinge, *op. cit.* note 1, pp. 427-431.

29 Chaloka Beyani, « The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 2, 2006.

30 *Ibid.*

Par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies considère que la protection des PDI a été renforcée en identifiant, réaffirmant et consolidant des normes spécifiques, à l'instar des Principes directeurs. Elle a également considéré que les Principes directeurs constituaient « un cadre international important » pour la protection des PDI³¹. Dans le Document final du Sommet mondial, les Principes directeurs ont été considérés comme « un cadre international important pour la protection » des PDI et les chefs d'État et de gouvernement se sont dits résolus à « prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection » et pour assister les PDI³². La Commission des droits de l'homme des NU a décrit les Principes directeurs comme « un outil important permettant de traiter des situations de déplacement interne ». De plus, elle s'est félicitée « de ce qu'un nombre croissant d'États, d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales (...) appliquent ces Principes en tant que normes³³ ».

S'il ne fait aucun doute que les Principes directeurs ont été largement reconnus par les diverses organisations internationales participant à la protection des PDI, certains soutiennent qu'il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant. Cette position tient au fait que, contrairement aux traités ou aux instruments de droit mou (*soft law*) (comme les déclarations, les résolutions ou les recommandations formulées par des organisations internationales comme l'Assemblée générale), ces Principes n'ont pas été négociés par les États, mais qu'ils ont été pensés et conçus par une équipe d'experts qui n'étaient pas mandatés par des États souverains, lesquels sont en principe les premiers à être responsables de négocier et de se conformer au droit international³⁴. Par conséquent, la mise en œuvre et le respect des Principes directeurs dépendent de la bonne volonté des États à l'égard des PDI qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières. Pour autant, malgré leur caractère non contraignant, les Principes directeurs ont été élaborés en les ancrant solidement dans le droit international existant qu'ils réaffirment minutieusement pour créer des normes applicables aux besoins spécifiques des PDI³⁵. Ce faisant, ces Principes peuvent être considérés comme posant des standards internationaux pour la protection des PDI³⁶.

Les réfugiés bénéficient d'un régime juridique international formel qui garantit leur protection, ainsi que d'une agence internationale pour défendre et promouvoir leurs droits. En revanche, les PDI ne bénéficient pas d'une telle agence pour les protéger. Les Principes directeurs ne prévoient pas la création d'une agence

31 Voir AGNU, résolution 60/168, « Aide et protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays », 7 mars 2006, par. 8.

32 Assemblée générale des Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, résolution A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 132.

33 Commission des droits de l'homme des NU, Rés. 2003/51, E/CN.4/RES/2003/51, par. 7.

34 Phil Orchard, « Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism », *Review of International Studies*, vol. 36, n° 2, 2010.

35 Walter Kälin, « Le rôle des Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées de l'intérieur », *Revue Migrations Forcées, Supplément*, octobre 2005. Voir également Roberta Cohen, « Enseignements tirés de l'élaboration des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », *Revue Migrations Forcées*, n° 45, 2014.

36 *Ibid.*

pour répondre aux besoins des PDI, les laissant ainsi sans protection, faute d'une agence qui leur soit dédiée. En réalité, Francis Deng, le premier représentant spécial du Secrétaire général sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies a souligné cette absence de protection, au tout début de son mandat, en 1992. Dans son premier rapport, il proposait de créer un organisme qui se consacrerait spécifiquement aux PDI ou de confier à une agence déjà existante l'entière responsabilité des PDI. S'exprimant sur ces deux propositions, M. Deng affirmait qu'un large consensus s'était dégagé au sein des États membres des NU pour dire que compte tenu de l'ampleur du problème, une seule organisation ne pouvait le prendre en charge et que, pour le résoudre, il était nécessaire d'instaurer une collaboration entre les différentes institutions compétentes³⁷. Pour expliquer la réticence de la communauté internationale à considérer sa proposition visant à créer un organisme dédié aux PDI, M. Deng affirmait que ceci était essentiellement dû à une absence de volonté politique de la communauté internationale³⁸. Cette absence de volonté politique peut s'expliquer par la réticence des États d'accepter une immixtion dans ce qu'ils considèrent comme leurs affaires intérieures. Qui plus est, l'acceptation de cette proposition aurait obligé les États à dégager des fonds supplémentaires pour financer ce nouvel organisme.

Le processus ayant conduit à la Convention de Kampala

Malgré la disposition figurant dans la Convention de l'OUA de 1969 qui interdit catégoriquement aux États membres de s'immiscer dans les affaires intérieures des autres pays³⁹, l'OUA a toujours montré sa détermination à trouver des solutions à la question des déplacements internes sur le continent⁴⁰. Ce faisant, l'OUA et l'UA qui lui a succédé, ont progressivement adopté des stratégies ambitieuses pour répondre aux besoins de protection et d'assistance auxquels sont confrontés les PDI en Afrique. Par exemple, au début des années 1990, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADPH) a organisé un séminaire à Harare, au Zimbabwe, sur la protection des réfugiés africains et des PDI⁴¹. Dans ses conclusions, ce séminaire a notamment reconnu que la condition des réfugiés africains et des PDI constituait une « violation flagrante de la dignité humaine et des droits fondamentaux de l'homme, et, qui plus est, une menace au développement des pays africains dans la sérénité et dans la paix ». La CADPH a appelé à une solidarité « totale et sincère » de la communauté internationale pour permettre aux États africains d'assumer leur

37 R. Cohen et F. M. Deng, *op. cit.* note 15.

38 *Ibid.*

39 Ben Kioko, « Le droit d'intervention en application de l'Acte constitutif de l'Union africaine : de la non-ingérence à la non-intervention », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 852, 2003, pp. 813-815 (disponible uniquement en anglais).

40 Patrick Tigere et Rita Amukhobu, « The African Union's Institutional Framework for Responding to Forced Displacement in Africa », *Conflict Trends*, vol. 2005, n° 3, 2005.

41 Conclusions du Séminaire sur la protection des réfugiés africains et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières nationales, Harare, février 1994, réimpression dans le *Septième Rapport Annuel d'Activités de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, 1993-1994, AHG/198 (XXX).

responsabilité et de s'attaquer aux « causes fondamentales », pour « arriver à des solutions durables aux problèmes des réfugiés et des [PDI]⁴² ». Cette conclusion met en évidence deux points essentiels : la reconnaissance que le problème posé par les déplacements forcés constituait une menace à la paix et au développement du continent et la responsabilité qui incombe aux pays africains de s'attaquer à ce problème, soit par leurs propres moyens soit avec l'aide de la communauté internationale.

C'est en partant de ce constat que l'Acte constitutif de l'Union africaine (Acte Constitutif de l'UA⁴³) reconnaît expressément la responsabilité des États de « promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme⁴⁴ ». Selon l'Acte constitutif de l'UA, les États membres sont également tenus de « promouvoir la coopération dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ». Toutes ces dispositions sont importantes pour la protection et l'assistance des PDI, précisément parce qu'elles affirment que les PDI sont des citoyens dans leurs pays respectifs et qu'à ce titre, ils ont les droits et les devoirs que ce statut implique.

La détermination des États africains à résoudre le problème des PDI, par l'adoption de politiques et de mesures institutionnelles au plus haut niveau de l'UA, s'est traduite par la nomination de Bahame Nyanduga, Commissaire de la CADPH, au poste de Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique⁴⁵. Le Commissaire Nyanduga s'est vu confier un mandat très précis⁴⁶. Pour mettre en œuvre les propositions du Commissaire Nyanduga pour s'attaquer au défi croissant posé par le déplacement interne, le Conseil exécutif de l'UA a adopté une décision demandant à la CADPH de « de collaborer avec les partenaires de coopération et les autres parties prenantes pour veiller à ce que les personnes déplacées dans le pays disposent d'un cadre juridique approprié pour assurer leur protection et leur fournir l'assistance⁴⁷ ». Par la suite, d'autres décisions ont été adoptées en

42 *Ibid.*

43 OUA, Acte constitutif de l'Union africaine, 1^{er} juillet 2000.

44 Voir Bahame Nyanduga, « Perspectives concernant l'éventuelle contribution des acteurs non étatiques à la protection des personnes déplacées en Afrique », *Revue Migrations Forcées*, Supplément, octobre 2005.

45 CADPH, Rés. 72(XXXV)04, portant création d'un mécanisme de Rapporteur spécial sur les Réfugiés, les Demandeurs d'Asile et les Personnes déplacées en Afrique.

46 CADPH, Rés. 72(XXXVI)04, adoptée à l'occasion de la 36^e Session ordinaire de la Commission tenue à Dakar en 2004. Le Commissaire Nyanduga était notamment chargé des fonctions suivantes : chercher, recevoir et examiner des informations sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique et agir en conséquence ; aider les États membres de l'UA à formuler des politiques, règlements et lois pour une meilleure protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique ; et engager le dialogue avec les États membres, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales pertinentes, les mécanismes internationaux et régionaux intéressés par la promotion et la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. Il devait également soumettre à chaque session ordinaire de la Commission africaine des rapports sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique. Voir, par exemple, les rapports présentés aux 44^e et 45^e sessions de la Commission tenues à Abuja (2008) et à Banjul (2009). Pour une présentation détaillée du rôle de l'OUA dans la protection des personnes déplacées, voir Bahame Nyanduga, « Refugee Protection under the 1969 OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problem in Africa », *German Yearbook of International Law*, vol. 47, 2004.

47 CADPH, Décision EX.CL/Dec.127(V), juillet 2004.

Éthiopie, à Addis-Abeba⁴⁸ et en Gambie, à Banjul, en juin 2006 qui demandaient « à la Commission d'accélérer [l]e processus d'élaboration [d'un cadre juridique de protection et d'assistance aux personnes déplacées en Afrique]⁴⁹ ». Non seulement ces décisions reconnaissaient le caractère non contraignant des Principes directeurs, mais elles mettaient également l'accent sur la volonté politique et la détermination des États africains à négocier et à adopter un instrument spécifiquement consacré à la question du déplacement en Afrique. Les Principes directeurs étaient considérés comme insuffisants non seulement en raison de leur caractère non contraignant mais aussi car ils n'apportaient pas de réponse au problème des PDI sur le continent et qu'ils n'abordaient pas la question de la responsabilité.

Plus largement, on peut dire que le processus ayant conduit à l'adoption de la Convention de Kampala, un traité africain consacré à part entière à la protection des PDI, fut semé d'embûches. La réticence de certains États à adopter un instrument qu'ils jugeaient inutile, considérant que la question des PDI relevait exclusivement de leurs affaires intérieures et que toute démarche visant à adopter des règles pour garantir la protection des PDI constituerait une atteinte à la souveraineté de l'État et violerait le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Toutefois, de nombreuses raisons militaient en faveur de l'adoption d'un instrument au niveau du continent. Tandis que par le passé les États protégeaient jalousement leurs affaires intérieures, un certain nombre d'États, particulièrement ceux qui étaient confrontés à un nombre considérable de PDI, ont peu à peu reconnu qu'une coopération internationale était indispensable pour s'attaquer au problème des PDI et ceci a été déterminant dans leur volonté de participer à une démarche multilatérale pour le résoudre⁵⁰. En outre, du fait de leur vulnérabilité, les PDI risquent d'être manipulés et recrutés par des groupes armés qui se battent contre des États⁵¹ ; aussi, les États ont considéré qu'il était dans leur intérêt premier de garder le contrôle sur ces personnes déplacées en les protégeant et en évitant qu'elles ne tombent entre les griffes de groupes armés qui ne cessaient de proliférer dans leurs pays.

Pour autant, de manière générale, on peut affirmer que le processus suivi par l'UA qui a abouti à l'adoption de la première convention contraignante pour protéger et assister les PDI, fit figure de pionnier non seulement en démontrant le plein engagement des États africains à s'attaquer au problème du déplacement interne, mais aussi en posant le cadre d'un régime international de protection pour les PDI. Bien que la Convention de l'UA ait repris et approfondi certaines des dispositions des Principes directeurs de 1998, elle a confirmé la conviction largement partagée au sein de l'UA selon laquelle les normes universelles élaborées sous les auspices des NU devaient être enrichies par la vision africaine des droits fondamentaux et de la protection des PDI⁵².

48 CADPH, Décision EX.CL/Dec.284(IX), Addis-Abeba.

49 CADPH, Décision EX.CL/Dec.289.

50 C. Beyani, *op. cit.* note 29.

51 *Ibid.*, p. 192.

52 P. Tigere et R. Amukhobu, *op. cit.* note 40, p. 49. Il est toutefois important de rappeler que le premier instrument contraignant relatif aux PDI fut le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la Conférence Internationale sur la Région

Principales caractéristiques de la Convention de Kampala de 2009

Diverses initiatives – qu'il s'agisse des déclarations ministérielles, des résolutions et des décisions du Conseil exécutif, prononcées ou adoptées au niveau régional et continental par l'OUA, l'UA et ses organes associés – ont plaidé en faveur de l'adoption, à Kampala, en octobre 2009, de la Convention de l'UA pour la protection des déplacés internes⁵³. La Convention de Kampala a permis de passer du « droit mou » (« *soft law* ») qui dominait depuis une décennie, à du « droit dur », en énonçant formellement les droits et les obligations de ceux qui étaient titulaires de droits et de ceux auxquels incombaient des obligations⁵⁴. La Convention de Kampala considère les PDI comme titulaires de droits plutôt que comme victimes des circonstances, tout en énonçant les obligations des États, en tant que responsables premiers et en définissant les rôles des autres acteurs concernés⁵⁵. Cette Convention est non seulement le premier instrument juridiquement contraignant adopté à l'échelle du continent, mais aussi le premier qui formule sommairement les droits et obligations des PDI et des États. La Convention énonce les obligations générales des États à propos de la protection et de l'assistance des PDI ainsi que les obligations incombant à l'UA elle-même, aux organisations internationales, aux groupes armés, aux acteurs non étatiques et aux États parties durant et après le déplacement. De plus, la Convention impose aux États l'obligation de trouver des solutions durables aux problèmes des PDI au regard du retour, de l'intégration locale ou de la réinstallation de manière durable ainsi qu'en offrant une compensation, mais aussi en tenant un registre et en garantissant à tous les PDI l'accès à tous leurs documents personnels d'identité. Dans la Convention, la souveraineté est entendue comme une obligation positive, engendrant une responsabilité de protéger et d'assurer le bien-être général des citoyens et des personnes qui se trouvent sous la juridiction d'un État. Interpréter la souveraineté comme une obligation de l'État est lourd de sens car cela signifie que les États ne peuvent pas se soustraire à leur responsabilité première à l'égard de leurs citoyens en se dissimulant derrière le voile de la souveraineté et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures.

Dès lors, qui peut être considéré comme PDI au sens de la Convention de Kampala ? Tout d'abord, relevons que les textes antérieurs, à l'instar des Principes directeurs de 1998, ne donnent pas de définition juridique à proprement parler des PDI, mais en proposent une description⁵⁶. Ceci s'explique par le fait que, contrai-

des Grands Lacs, adopté le 30 novembre 2006, disponible sur : www.icglr-rtf.org/fr/wp-content/uploads/2017/07/Protocole-sur-la-Protection-et-Assistance-des-Personnes-Deplacé.pdf. Ce protocole fut la première initiative régionale (contraignant pour les douze États l'ayant ratifié) relatif à la protection et l'assistance à apporter aux déplacés internes. Il exigeait des États parties (au niveau sous-régional) qu'ils incorporent les Principes directeurs dans leur législation nationale.

53 Sommet de Kampala réunissant les chefs d'État et les gouvernements des pays africains, octobre 2009. Voir HCR, *African Union Summit*, disponible sur : www.unhcr.org/african-union-summit.html.

54 W. Kidane, *op. cit.* note 3, p. 53.

55 Voir Chaloka Beyani, « The Politics of International Law: Transformation of the Guiding Principles on Internal Displacement from Soft Law into Hard Law », *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 102, 2008, pp. 194-195.

56 Walter Kälin, « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Notes explicatives », *Études de la politique sociale transnationale*, n° 38, Société américaine de droit international, Washington, D. C., 2000.

rement au cas des réfugiés, la notion de PDI ne doit pas être interprétée comme définissant un statut juridique⁵⁷. Utilisant la même formule que celle des Principes directeurs, la Convention de Kampala définit donc les PDI comme :

les personnes ou groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux habituels de résidence, en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'État internationalement reconnue⁵⁸.

La Convention fixe quatre conditions pour qu'une personne soit considérée comme une PDI. La personne doit avoir été forcée de fuir pour éviter les effets de conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Plus important encore, ces personnes ne doivent pas avoir traversé une frontière internationalement reconnue d'un État. La Convention n'évoque ni le statut d'une PDI qui serait seule, ni la date de fin du déplacement. Ne pas avoir inclus une disposition qui marquerait la fin du déplacement peut s'expliquer par la réticence des États à s'engager dans une voie qu'ils considèrent impossible à mettre en œuvre et inutile dès lors que les PDI se trouvent sur leurs propres territoires⁵⁹. Ceci dit, les Principes directeurs, ne donnent pas non plus de définition des PDI, pas plus qu'ils ne donnent de précisions sur les circonstances dans lesquelles une personne peut être considérée comme PDI ; en revanche, ils interdisent le déplacement et énoncent les obligations des États en cas de déplacements.

Concernant les causes du déplacement, la Convention de Kampala va plus loin que les Principes en reconnaissant qu'outre les causes classiques que sont les conflits armés et les violations des droits de l'homme, les déplacements peuvent être provoqués par d'autres causes, comme le changement climatique et des projets⁶⁰. Il s'agit là d'un aspect important, car il traduit une reconnaissance de ce qu'avec la quête incessante d'un développement économique et social, certains pays ont voulu déplacer leur population afin d'ouvrir la voie à des projets entrepris par des multinationales et des acteurs publics locaux. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des Principes directeurs, qui ne vont toutefois pas aussi loin, car ils ne prévoient pas « l'entière information et consultation des personnes susceptibles d'être déplacées en raison de projets », et ils ne permettent pas d'évaluer l'impact socio-économique de tels projets sur le bien-être des populations concernées.

La Convention de Kampala vise à « mettre en place un cadre juridique de solidarité, de coopération, de promotion de solutions durables, et d'appui mutuel entre les États parties, en vue de combattre le déplacement et prendre en charge ses

57 *Ibid.*

58 Convention de Kampala, art. 1, lettre k).

59 Allehone Abebe, « The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges », *Refugee Quarterly Survey*, vol. 29, n° 3, 2010, p. 51.

60 Convention de Kampala, art. 5, par. 4 et art. 10.

conséquences⁶¹ », à prévenir les conflits et à promouvoir la paix et la sécurité. Elle définit également « les obligations et responsabilités des États parties concernant la prévention du déplacement interne ainsi que la protection et l'assistance aux personnes déplacées⁶² ». Il ressort clairement de l'analyse de ces objectifs que la Convention accorde une place de premier plan à la solidarité et la coopération entre les États, pour s'attaquer au problème du déplacement, reconnaissant ainsi que le problème des déplacés internes est trop immense et trop complexe pour pouvoir être résolu par un pays seul. Ce constat est conforté par le fait que la plupart des États confrontés à des déplacements internes, particulièrement en Afrique, sont politiquement instables, sont marqués par une extrême pauvreté et par la fragilité de leurs institutions, ce qui affecte grandement leur capacité à répondre aux besoins de leurs populations.

Contrairement aux Principes directeurs qui abordent le déplacement sous l'angle des droits des PDI, la Convention de Kampala l'approche sous celui des États et se veut être un outil pour ceux qui ont des obligations, en réaffirmant la responsabilité première des États face au problème des PDI et le rôle complémentaire d'autres acteurs. Les Principes directeurs affirment que les PDI doivent être traités sur un pied d'égalité avec tous les autres citoyens et interdisent toute discrimination fondée sur leur situation en tant que PDI. Pour sa part, la Convention de Kampala est inspirée par la même philosophie, mais elle l'exprime autrement. Elle exige des États qu'ils « s'abst[ien]nent de pratiquer », qu'ils « interdi[sent] et prév[ienn]ent le déplacement arbitraire de [leurs] populations » et réaffirme « le droit [des PDI] d'être protégée[s] contre le déplacement arbitraire⁶³ ». Autrement dit, l'accent est mis sur l'obligation des États de prévenir les déplacements, plutôt que sur le droit de la population de ne pas être déplacée.

La Convention de Kampala interdit le déplacement arbitraire et énumère précisément les catégories de déplacements qui peuvent être considérés comme arbitraires, notamment : le déplacement « basé sur les politiques de discrimination raciale (...) visant à altérer la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population » et le déplacement « individuel ou massif de civils en situation de conflit armé », sauf si les circonstances l'exigent, conformément au droit international humanitaire⁶⁴. Est également considéré comme tel, le déplacement « utilisé intentionnellement comme méthode de guerre » ou « issu des situations de violence ou de violations généralisées des droits de l'homme ». Dans ce qui peut être vu comme une volonté des négociateurs de se référer aux cultures et aux pratiques culturelles du continent, la Convention considère que le déplacement peut résulter de « pratiques néfastes⁶⁵ ». Celles-ci désignent des pratiques telles que la circoncision forcée, les mutilations

61 *Ibid.*, art. 2, lettre c).

62 *Ibid.*, art. 2, lettre d).

63 W. Kidane, *op. cit.* note 3, p. 57.

64 Convention de Kampala, art. 4, par. 4.

65 *Ibid.*, art. 1, lettre j). On peut aussi considérer que l'expression « pratiques néfastes » reprend l'article premier du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique et l'étend pour couvrir « toutes les personnes », ce qui constitue un progrès. Cette expression est également utilisée à l'article 21 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

génitales féminines et les mariages forcés qui amènent les personnes qui les fuient, à être considérées comme des déplacés internes et donc à pouvoir bénéficier de la protection et de l'assistance prévues par la Convention.

La Convention oblige également les États à « prévenir l'exclusion et la marginalisation politiques, sociales, culturelles » et économiques, qui sont considérées comme des causes premières du déplacement⁶⁶. Ce qui est important dans cette disposition, c'est qu'elle reconnaît que, le plus souvent, le déplacement est la conséquence de la faillite de l'État et de l'effondrement de l'état de droit. Contrairement à d'autres instruments internationaux relatifs au déplacement, la Convention de Kampala instaure la responsabilité de ceux qui ont causé le déplacement⁶⁷. Il convient de relever que les États et les acteurs non étatiques ont une responsabilité partagée. Toutefois, il est utile aussi de se demander pourquoi les négociateurs voulaient imposer des obligations à des acteurs non étatiques, comme des mouvements rebelles ou des multinationales, plutôt que de s'en tenir aux États, seuls habilités à élaborer le droit international. Cette décision peut s'expliquer par le fait que, de plus en plus, des acteurs non étatiques, comme des groupes armés, jouent un rôle déterminant dans la gouvernance de territoires, à tel point qu'ils exercent la plupart des fonctions qui sont habituellement assurées par les États, comme le contrôle d'une population dans un État souverain ou la création et la collecte d'impôts et de taxes⁶⁸. Il paraît donc évident que ces dispositions furent adoptées dans le but de veiller à ce que la protection des PDI soit garantie, quels que soient les acteurs à l'origine du déplacement.

La Convention de Kampala instaure aussi la responsabilité des acteurs non étatiques « impliqués dans l'exploration et l'exploitation des ressources économiques et naturelles ayant pour conséquence des déplacements de population »⁶⁹. Celle-ci définit les groupes armés comme « les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État » et les acteurs non étatiques comme « les acteurs privés qui ne sont pas des responsables officiels de l'État, y compris les groupes armés [...] dont les actes ne peuvent être imputés officiellement à l'État⁷⁰ ». Il est interdit aux membres des groupes armés de « procéder à des déplacements arbitraires », « d'entraver la fourniture [...] de l'assistance aux personnes déplacées », de « restreindre la liberté de mouvement des [PDI] à l'intérieur et à l'extérieur de leurs zones de résidence » et d'« empêcher l'assistance humanitaire »⁷¹. Ce sont là des dispositions capitales car les Principes directeurs de 1998 ne traitaient pas de la question de la responsabilité de ceux qui causent le déplacement. En outre, comme les Principes directeurs n'étaient pas contraignants, ils ne pouvaient pas servir de base légale pour engager la responsabilité de ceux qui causent le déplacement.

66 Convention de Kampala, art. 3, par. 1, lettre b).

67 Mike Asplet et Megan Bradley, « Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes into Force », *ASIL Insights*, vol. 16, n° 36, 2012.

68 Pour une vue d'ensemble, voir Allehone Abebe, *The Emerging Law of Forced Displacement in Africa: Development and Implementation of the Kampala Convention on Internal Displacement*, Routledge, Londres, 2016.

69 Convention de Kampala, art. 3, par. 1, lettres h) et i).

70 *Ibid.* art. 1, lettres e) et n).

71 *Ibid.*, art. 7.

Selon la Convention de Kampala, les États ont le devoir et la responsabilité première « d’apporter protection et assistance humanitaire aux [PDI]⁷² ». L’État partie concerné ou la Conférence des États parties peut appeler à la solidarité et à la coopération entre les États. Cette disposition signifie que la Convention ne donne pas à l’État confronté à des déplacements, le pouvoir exclusif de décider si d’autres États devraient intervenir dans ce qui est essentiellement une affaire intérieure. Au contraire, elle investit la Conférence des États parties du pouvoir de solliciter une assistance au nom de l’État partie concerné⁷³. Ainsi, elle se distingue des Principes directeurs qui, tout en reconnaissant la responsabilité première des États de fournir une protection et une aide humanitaire aux PDI, ne prévoient pas explicitement une obligation des autres États de fournir une assistance humanitaire aux PDI qui ne se trouvent pas sur leur propre territoire. Ceci peut s’expliquer par le principe, solidement ancré, de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Dès lors, il est clair que la Convention de Kampala a complété cette disposition pour veiller à ce que la réponse au problème des PDI repose sur la solidarité et la coopération internationales⁷⁴.

Il convient de souligner que la Convention réaffirme les principes fondamentaux de l’assistance humanitaire. Ce renvoi tient au fait que les États parties ont l’obligation de veiller au respect des principes d’humanité, de neutralité, d’impartialité et d’indépendance. En d’autres termes, les États doivent s’abstenir de politiser l’assistance humanitaire⁷⁵. Les organisations internationales sont tenues d’être neutres et indépendantes et de respecter les lois du pays dans lequel elles opèrent⁷⁶. Cette obligation est essentielle dès lors que la plupart des organisations, particulièrement celles qui travaillent dans le domaine des droits de l’homme, doivent se garder de critiquer les États lorsqu’ils sont à l’origine du déplacement. Certes, s’agissant de violations des droits de l’homme, les États ne sont pas à l’abri d’un contrôle international, mais les acteurs humanitaires doivent veiller à ne pas condamner les États car ceci risque de porter préjudice aux PDI. Enfin, les États peuvent prendre des mesures susceptibles de mettre en danger, directement ou indirectement, la vie et le bien-être des déplacés, les laissant ainsi sans aucune protection et les exposant à des risques pour leur intégrité physique⁷⁷.

Les dispositions spécifiques relatives à la protection et à l’assistance des groupes vulnérables peuvent être vues comme une innovation de la Convention de Kampala. Selon ces dispositions, les États parties ont l’obligation « d’apporter une protection spéciale et une assistance aux [PDI] ayant des besoins spéciaux, notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes chefs de ménage, les femmes enceintes, les mères accompagnées de jeunes enfants, les personnes

72 *Ibid.*, art. 5, par. 1.

73 *Ibid.*, art. 5, par. 2.

74 Principes directeurs, Principe 25.

75 Convention de Kampala, art. 5, par. 8.

76 *Ibid.*, art. 6, par. 1 et 3.

77 Miriam Bradley, *Protecting Civilians in War: The ICRC, UNHCR, and Their Limitations in Internal Armed Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 130-136.

âgées et les personnes handicapées ou souffrant de maladies transmissibles⁷⁸ ». Si les Principes directeurs soulignent l'importance et l'obligation de fournir une aide aux groupes particulièrement vulnérables, comme les femmes, les personnes âgées ou les personnes handicapées, ils ne vont pas jusqu'à faire peser ces obligations sur d'autres acteurs, comme c'est le cas dans la Convention de Kampala⁷⁹. En outre, les États ont l'obligation de « consulter les [PDI] et [de] leur permettre de participer aux prises de décisions relatives à la protection et à l'assistance qui leur sont apportées ». Autrement dit, la Convention reconnaît le droit des PDI de « jouir » comme n'importe quel citoyen et d'« exercer leurs droits civiques et politiques, particulièrement le droit à la participation publique, notamment le droit de voter et d'être éligible aux fonctions publiques ». La notion de participation publique est capitale, d'autant que, dans la plupart des cas, les PDI sont privés de leurs droits et devoirs constitutionnels dans leurs pays, précisément car ils sont placés dans des camps où ils sont traités comme s'ils étaient des réfugiés⁸⁰.

Le droit au retour volontaire, à l'intégration locale ou à la réinstallation de manière durable, dans le cadre de la recherche de solutions durables, est garanti par la Convention de Kampala⁸¹. Pour atteindre cet objectif, les États sont tenus de rechercher des solutions durables au problème du déplacement en créant des conditions satisfaisantes pour le retour volontaire ou l'intégration locale des déplacés. Sur ce point, la Convention se distingue des Principes directeurs, lesquels reconnaissent le droit des PDI au retour et à la réintégration, mais qui confèrent la responsabilité de faciliter cette réintégration aux « autorités compétentes⁸² ». Pour sa part, la Convention de Kampala fait explicitement peser cette obligation sur les États parties qui doivent coopérer avec l'UA, les organisations internationales et les organisations de la société civile⁸³. Il est donc manifeste que la Convention va nettement plus loin, en identifiant ceux à qui incombe la responsabilité de faciliter le retour durable et l'intégration locale des PDI. Il faut aussi souligner que la Convention a créé un mécanisme, la Conférence des États parties, afin de « suivre et d'examiner la mise en œuvre des objectifs de la présente Convention⁸⁴ ».

78 Convention de Kampala, art. 9, par. 2, lettre c).

79 *Ibid.*, art. 9, par. 3.

80 M. RafiqulIslam, « The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable », *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, n° 2, 2006, p. 357. Voir également Ronan McDermott et Pat Gibbons, « Human Rights and Proactive Displacement: Determining the Appropriate Balance between the Duty to Protect and the Right to Remain », *Disasters*, vol. 41, n° 3, 2016.

81 Convention de Kampala, art. 11, par. 1.

82 Principes directeurs, Principe 28.

83 Convention de Kampala, art. 11, par. 3.

84 *Ibid.*, art. 14. La première Conférence des États parties s'est tenue à Harare en avril 2017. Pour en savoir davantage, voir *Plan of Action for the Implementation of the Kampala Convention Adopted by Conference of States Parties*, communiqué de presse, 3 avril 2017, disponible sur : <https://au.int/fr/node/32304>.

La Convention de Kampala comme possible modèle pour l'élaboration d'un cadre juridique international pour la protection et l'assistance des PDI

Il ressort de l'analyse de la Convention de Kampala que cet instrument apparaît, à bien des égards, révolutionnaire pour faire progresser la protection internationale des PDI. Plus précisément, la Convention reconnaît l'obligation première des États de fournir protection et assistance à ceux qui sont déplacés à l'intérieur de leurs frontières. Cette reconnaissance est essentielle, non seulement parce qu'elle donne l'assurance aux États que leur souveraineté sera respectée, mais également parce qu'elle réaffirme que les États sont les premiers obligés lorsqu'il est question de la protection de leurs citoyens. Aussi, l'assistance internationale ne pourra être sollicitée que lorsque les États sont dans l'incapacité ou n'ont pas la volonté de remplir cette obligation. Bien que la majorité des États considère que les Principes directeurs font autorité, ces Principes ne sont pas juridiquement contraignants. Ceci conforte l'idée que la communauté internationale devrait envisager d'adopter un traité international juridiquement contraignant pour répondre à la détresse des PDI. Ceci pourrait être fait en précisant les actuels Principes directeurs et en les enrichissant d'autres droits et obligations, afin de conformer ces Principes aux réalités contemporaines et aux avancées du droit international, de façon à ce qu'ils soient adaptés aux tendances actuelles du déplacement forcé. Ce processus serait d'autant plus efficace qu'il émanerait des États aboutissant à un instrument qui pourrait être ratifié.

Le nombre colossal de PDI, qui a largement dépassé le nombre de réfugiés reconnus comme tels par le droit international et qui sont sous la protection du HCR, milite aussi en faveur de l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant⁸⁵. Dans certains pays, comme la Syrie, le Yémen, la Somalie et l'Afghanistan, des populations ont été, dans leur grande majorité, déplacées en raison de conflits armés opposant diverses milices et forces gouvernementales, sans pouvoir bénéficier d'une protection et d'une assistance internationale. Dans ces cas, il n'est plus possible de considérer le problème du déplacement interne comme une affaire intérieure qui peut être réglée de manière *ad hoc* sur la base des Principes directeurs de 1998. Certains de ceux qui s'y opposent ont avancé que la création d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant sur les PDI pourrait conduire à l'érosion du régime actuel de protection des réfugiés. On peut toutefois rétorquer que cet argument ne tient pas compte du fait que, même si les réfugiés et les PDI se trouvent dans une situation semblable, les réfugiés peuvent être considérés comme des privilégiés, comparés aux PDI. En effet, une fois la frontière franchie, les réfugiés sont placés sous la responsabilité de la communauté internationale, de sorte que des États garantissent leur sécurité et des organismes tels que le HCR veillent à leur assurer une protection internationale, en recherchant des solutions durables. La situation des PDI est tout autre : si les États doivent en principe garantir leur

85 Le HCR estime qu'il y a actuellement plus de 65 millions de personnes déracinées dans le monde. Parmi celles-ci, plus de 40 millions sont des PDI. Voir HCR, *Aperçu statistique*, disponible sur : www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html.

protection et leur sécurité, il se peut que ce soit ces mêmes États qui soient à l'origine de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent.

En outre, la Convention de Kampala a permis de dissiper la crainte continue selon laquelle il serait difficile d'obtenir un consensus sur un nouvel instrument spécifiquement consacré aux besoins des PDI. La Convention a prouvé qu'il était possible et souhaitable d'avoir des instruments distincts selon les différentes formes de déplacement. Avoir des instruments spécifiques, c'est reconnaître les différences fondamentales entre les PDI et les réfugiés. Si les réfugiés tombent sous la protection d'un régime international spécifique en franchissant une frontière internationale, les PDI restent toujours soumis à la législation nationale et à la protection de leurs propres États. Aussi, ceux qui sont partisans d'un seul instrument pour les deux types de déplacement⁸⁶ semblent ignorer le fait que les initiatives internationales pour apporter une protection aux PDI, défient fondamentalement l'autorité de l'État et notamment son intégrité territoriale. Comme la Convention de Kampala l'a montré, avoir des instruments pour chacune des deux catégories permet d'activer l'assistance internationale apportée à l'une et à l'autre, en répartissant clairement les obligations des États à l'égard des réfugiés et des PDI. De plus, un instrument international contraignant garantirait que les États prendraient leur part du fardeau pour protéger les PDI. En l'état, si les États africains ont adopté un instrument juridiquement contraignant, la plupart des États parties sont non seulement dans une situation économique précaire qui ne leur permet pas de contribuer significativement au but poursuivi, mais de plus, ils font face à un nombre colossal de PDI dans leurs pays. Il est donc essentiel que le problème des PDI soit envisagé sous l'angle de la solidarité au sein de la communauté internationale afin d'alléger le fardeau économique et social qui pèse notamment sur les pays pauvres.

Avant tout, il est nécessaire de bien connaître les besoins des PDI pour voir comment le droit peut y répondre. Par sa seule existence, un instrument universel juridiquement contraignant consacré aux PDI atteste d'un sens des responsabilités mais, plus important, oblige les États, non seulement à étendre la protection internationale aux PDI, mais également à se doter des moyens nécessaires pour alléger les souffrances des PDI dans leurs propres pays. Autrement dit, un traité ayant force obligatoire exige de la part des parties à cet instrument qu'elles s'y conforment. Étant donné les difficultés sociales et économiques de la plupart des États confrontés à des PDI, la question de l'aide financière est essentielle. En effet, ceci permettrait même à des organisations mandatées pour répondre aux besoins des PDI, de solliciter à juste titre la communauté internationale afin de disposer de financements supplémentaires pour s'acquitter de leur mandat. Force est de reconnaître que le *nexus* entre mandat et financement a toujours été sujet à controverse car, même pour les réfugiés dont la protection découle d'un mandat internationalement reconnu, il y a eu des difficultés pour attirer les financements nécessaires. Pour autant, un instrument qui répartit clairement les obligations pesant sur les États peut faire toute la différence, en veillant à ce que les États se sentent tenus d'allouer davantage de moyens, au lieu de laisser la question du déplacement interne à la seule responsabilité interne des États concernés.

86 C. Phuong, *op. cit.* note 7, p. 26.

La Convention de Kampala oblige les États à s'attaquer au problème du déplacement interne grâce à la solidarité et au partage des responsabilités. Il ne fait aucun doute que cette approche fondée sur la solidarité et la responsabilité partagée peut réellement influencer l'approche globale du déplacement interne pour l'aborder comme un défi dont la solution repose sur la capacité des États de s'attaquer aux causes profondes du déplacement qui, le plus souvent, sont d'ordre économique, social et politique. Cette reconnaissance et cette compréhension exigeraient que la communauté internationale étende son assistance pour résoudre ces questions. Il convient également de noter que la Convention est particulièrement innovante, en ce qu'elle reconnaît que le déplacement peut être causé, outre par des conflits armés et des violations des droits de l'homme, par le changement climatique, les catastrophes naturelles et les projets de développement lesquels constituent aussi des motifs légitimes du déplacement. Après le cyclone Nargis et au vu des tergiversations et de l'intransigeance d'États qui, comme le Myanmar, ont hésité à accepter l'aide internationale⁸⁷, l'existence d'un instrument international contraignant permettrait, dans une large mesure, de contraindre les États à s'acquitter de leurs obligations internationales.

La question de la responsabilité de ceux qui causent le déplacement est l'un des autres aspects importants de la Convention de Kampala. La Convention reconnaît et affirme la possibilité de tenir des acteurs non étatiques responsables de violations des droits de l'homme. Elle exige des États parties qu'ils engagent des poursuites pénales contre ceux qui sont à l'origine du déplacement. Il s'agit là d'une avancée significative dans le cadre de l'évolution générale de la responsabilité en droit international⁸⁸. Il faut reconnaître que cette responsabilité pourrait être difficile à établir lorsque des États ne sont pas en capacité ou n'ont pas la volonté de l'engager. La Convention reconnaît toutefois cette lacune et dispose que les acteurs peuvent également être tenus responsables aux termes du droit international. Il s'ensuit que, lorsque des États n'ont pas la capacité ou la volonté d'engager des poursuites pénales aux termes de leur législation interne, il leur est toujours possible de faire appel à la Cour pénale internationale, pour autant que la Cour estime que l'affaire relève de sa compétence⁸⁹. Ce progrès sur le front de la responsabilité doit être salué, essentiellement car les entreprises privées et les multinationales impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles, notamment dans des pays déchirés par des conflits, ont parfois, pour leur permettre de réaliser leurs activités d'investissement, causé des déplacements massifs sans grand contrôle, ni au niveau interne, ni au niveau international. De la même façon, le fait que les États parties soient tenus d'apporter une compensation et de fournir « d'autres formes de réparations⁹⁰ » aux personnes affectées par les déplacements qu'ils ont causés, pourrait inciter les acteurs tant étatiques que non étatiques à prendre en compte la détresse de ceux qui sont susceptibles d'être déplacés en les consultant et en leur permettant de participer

87 Pour une vue d'ensemble, voir A. McCormick, *op. cit.* note 19, pp. 563-565.

88 Phil Orchard, « Regionalizing Protection: AU and ASEAN Responses to Mass Atrocity Crimes against Internally Displaced Persons », *Global Responsibility to Protect*, vol. 8, n° 2 et 3, 2016.

89 Voir notamment Convention de Kampala, art. 7, par. 4 et 5.

90 Voir notamment *ibid.*, art. 12.

aux prises de décisions préalablement à la mise en œuvre de projets susceptibles de provoquer leur déplacement.

Conclusion

La Convention de Kampala est un instrument révolutionnaire. Il s'agit du premier⁹¹ instrument contraignant de ce type négocié et adopté à un niveau régional, dans un cadre multilatéral d'élaboration du droit international pour s'attaquer au problème du déplacement interne. La Convention reconnaît et élargit les différentes causes du déplacement interne, comme les catastrophes naturelles, les conflits armés, les projets de développement et les situations de violence interne, pour n'en citer que quelques-unes. Elle reconnaît en outre que des acteurs non étatiques, tels des groupes armés, peuvent être à l'origine des déplacements, sans toutefois accorder quelque reconnaissance légale que ce soit à ces groupes qui défient les autorités des États dans leurs pays respectifs. Cette reconnaissance vise à permettre d'engager la responsabilité pénale individuelle de ces acteurs pour des actes qui peuvent constituer des infractions aux obligations consacrées par la Convention.

Cet article a également montré qu'en dépit des insuffisances que la Convention relève elle-même, la Convention de Kampala s'attaque aux problèmes posés par le déplacement et fixe des obligations à toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des États, des déplacés internes et de la communauté internationale. Il s'agit là d'une avancée du droit international qu'il faut saluer car, justement, cet instrument montre la volonté des États de trouver, ensemble, des solutions au problème du déplacement forcé en réaffirmant et en définissant clairement la responsabilité première des États pour prévenir le déplacement de leurs propres citoyens. Il est clair que la Convention peut servir de boussole pour l'élaboration d'un instrument international plus complet permettant de trouver des solutions au problème du déplacement interne qui continue d'affecter des millions de personnes, partout dans le monde.

Les conflits en cours au Yémen, en Syrie et ailleurs, de même que l'exploitation sans précédent des ressources naturelles dans des pays comme la République démocratique du Congo⁹², continuent d'engendrer des mouvements massifs de déplacements dans le monde. Aussi, la communauté internationale devrait s'appuyer sur des initiatives régionales et internationales, comme la Convention de Kampala, pour négocier un cadre juridique complet pour les PDI. En effet, de plus en plus, les États reconnaissent que le problème du déplacement n'est plus une situation temporaire, mais qu'il s'agit d'un problème qui va croissant et qui exige une solution durable. L'adoption d'un instrument juridique universel serait un premier pas vers une solution globale, politique et juridique, à ce problème.

91 Soulignons que le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs a été le premier instrument sous-régional contraignant relatif aux PDI. Voir *op. cit.* note 52.

92 Voir, par exemple, International Center for Transitional Justice, *The Democratic Republic of Congo (DRC)*, disponible sur : www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/democratic-republic-congo-drc.