



Le Pacte sur les Grands Lacs et les droits des personnes déplacées

Guide pour la société civile



L'Observatoire des Situations de Déplacements Internes (IDMC) est basé à Genève:

International Environment House 2

Chemin de Balexert, 7-9

1219 Châtelaine

Genève

SUISSE

Tél: +41 22 799 0700

Fax: +41 22 799 0701

www.internal-displacement.org

L'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI)

est basée à New York et à Kampala:

866 United Nations Plaza, Suite 4018

New York, NY 10017

ETATS-UNIS

Tél: +1 212 453 5855

Fax: +1 212 310 0100

Ou:

Plot 18A, Kyadondo Road

Nakasero Hill

PO Box 7785

Kampala

OUGANDA

Tél: +256 41 4340 274

Tél/fax: +256 41 4340 275

www.refugee-rights.org

Photo de couverture: Camp de déplacés de Pabo, au nord de l'Ouganda (IDMC, 2008)

Graphisme: Laris(s)a Kuchina, laris-s-a.com

Canada

This Guide was made possible by the generous support of
the Government of Canada.

Le Pacte sur les Grands Lacs et les droits des personnes déplacées

Guide pour la société civile

Septembre 2008

L'Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC)

L'Observatoire des Situations de Déplacement Interne, créé par le Conseil Norvégien pour les Réfugiés, a été sollicité par le Comité Permanent Inter-organisations des Nations Unies pour mettre en place une base de données sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays («personnes déplacées») en 1998. Cet observatoire, basé à Genève, est depuis lors devenu le principal organisme international chargé de surveiller les déplacements internes provoqués par des conflits dans quelque 50 pays à travers le monde.

L'Observatoire des Situations de Déplacement Interne se concentre sur les activités suivantes:

- surveiller les déplacements internes et tenir à jour une base de données en ligne contenant des informations relatives aux personnes déplacées;
- défendre les droits des personnes déplacées et faire entendre leurs revendications;
- réaliser des formations sur la protection des personnes déplacées;
- renforcer la visibilité et la sensibilisation à la question des déplacements internes.

L'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI)

L'objectif de l'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI) est de renforcer la protection des droits des personnes déplacées à travers le monde. L'IRRI fonde son plaidoyer sur les droits accordés par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme aux personnes contraintes de fuir et s'efforce de rendre ces garanties effectives dans les communautés où les personnes déplacées et celles qui les accueillent vivent.

L'IRRI cherche à contribuer à l'amélioration et à l'élaboration de modèles de droit et de pratique qui garantissent au mieux les droits des personnes déplacées. Nous réalisons des études juridiques et basées sur le terrain afin de mieux comprendre de quelle manière la politique affecte les réfugiés et nous portons nos résultats à la connaissance des décideurs des instances nationales, régionales et internationales.

L'IRRI estime qu'il est essentiel de faire entendre la voix des personnes déplacées et des communautés d'accueil – et d'en tenir compte. L'IRRI travaille avec des défenseurs locaux pour identifier les principaux défis auxquels ces communautés sont confrontées et collabore avec eux pour promouvoir des changements adaptés au plan juridique, politique et pratique. L'IRRI agit comme interface entre ces défenseurs locaux et la communauté internationale, permettant aux connaissances locales d'être intégrées dans les développements internationaux et aidant les défenseurs locaux à prendre en compte les implications des politiques globales dans leur travail de terrain.

Table de matières

Message de l’Ambassadrice Mulamula	4
Préface	7
1 Origines de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs	9
1.1 Les origines de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs.	9
1.2 Le Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs	10
2 Le Pacte sur les Grands Lacs et les Droits des Personnes déplacées et des Réfugiés	11
2.1 La Déclaration sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement (la Déclaration de Dar es Salaam)	11
2.2 Les protocoles	11
2.3 Le Protocole sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées	12
2.4 Le Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés	18
2.5 Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l’égard des femmes et des enfants	24
3 Mettre en oeuvre les nouvelles normes: les programmes d’action et les projets qui s’y rattachent	28
3.1 Programme d’action relatif aux questions humanitaires et sociales.	28
3.2 Idées pour s’impliquer dans des projets au bénéfice des réfugiés et des personnes déplacées.	30
4 Renforcement des institutions: le mécanisme régional de suivi.	33
4.1 L’implication dans le mécanisme de suivi	33
4.2 Obtenir le statut d’observateur au sein du Processus de la Conférence.	36
4.3 La communauté internationale	36
5 Les ressources et le Fonds Spécial pour la Reconstruction et le Développement	37
6 L’avenir – Défis, Opportunités et Idées d’action	38
6.1 Idées d’action	38
6.2 Sensibilisation du public	38
6.3 Plaidoyer pour l’adoption de mesures législatives d’application	39
6.4 Contribuer à mettre en oeuvre et à surveiller des projets dans le cadre du Programme d’action	41
6.5 Utiliser le Pacte pour régler les crises de réfugiés et de personnes déplacées	41
Annexes.	42
Annexe 1: Principaux documents relatifs à la CIRGL	42
Annexe II: Participants au séminaire	44
Endnotes	46

Message de l'Ambassadrice Mulamula

Le processus qui a abouti à la signature du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs par les chefs d'Etat et de gouvernement des onze Etats membres le 15 décembre 2006 à Nairobi, au Kenya, a inauguré une nouvelle ère pour la région. Le Pacte reflète la vision et la détermination communes des dirigeants et des peuples de faire de la région un espace de paix et de sécurité durable, de stabilité politique et sociale, de croissance et de développement partagés et un espace de coopération fondé sur des stratégies et politiques de convergence guidées par des intérêts communs.

Je rédige cette préface avec l'espoir et l'optimisme, manifestes parmi les Etats membres, les partenaires et les nombreux acteurs concernés, que la vision des dirigeants et de leurs peuples, telle qu'inscrite dans le Pacte, se réalisera. La région des Grands Lacs se trouve effectivement à une étape décisive depuis la signature du Pacte. Les peuples et les dirigeants de la région n'ont jamais connu un tel enthousiasme, un tel engagement, une telle participation, un tel dialogue et une telle interaction auparavant.

Le processus de la CIRGL est guidé par les principes d'appropriation, de partenariat et de globalité. L'appropriation par les pays membres se manifeste par le fait qu'ils continuent, avec d'autres, d'engager des ressources et de verser leurs contributions au Secrétariat de la Conférence et au Fonds Spécial pour la Reconstruction et le Développement (FSRD). Elément plus révélateur encore, en moins de deux ans depuis sa signature, la majorité requise de pays membres a ratifié le Pacte et a déposé ses instruments de ratification, ouvrant ainsi la voie à son entrée en vigueur. Parmi ces pays, on trouve le Burundi, la République centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Kenya, le Congo, le Rwanda, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie. Il existe désormais une base juridique solide pour mettre en œuvre avec diligence les projets et les protocoles prévus par le Pacte et pour assurer leur respect par les Etats membres.

En tant que Secrétariat de la Conférence, nous sommes déterminés à atteindre les objectifs fixés dans le cadre du processus de la CIRGL grâce à une coor-

dination, une facilitation, une promotion et un suivi effectif de la mise en œuvre du Pacte et des autres initiatives afin de parvenir à une paix, une sécurité, une stabilité et un développement durables dans la région des Grands Lacs. Nous devons nous efforcer d'être reconnus comme une institution effective et efficace et avant tout comme point de contact pour coordonner les initiatives des Etats membres et des acteurs concernés dans la région des Grands Lacs. Pour atteindre cet objectif, nous ferons notre possible pour entretenir la dynamique créée par le Pacte et renforcer la participation de tous les acteurs, ainsi que pour attirer des contributions volontaires des partenaires du développement, du secteur privé et de la société civile. Pour y parvenir, la création et l'animation de partenariats est un impératif et c'est l'une des principales missions du Secrétariat.

A cet égard, c'est avec grand plaisir que je m'associe à la précieuse contribution de l'Initiative Internationale pour les Droits des Réfugiés (IRRI) et de l'Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC) consistant à produire un guide qui simplifie le Pacte et le traduit en action. Il est important de noter que ce guide, bien que concernant principalement la protection des populations déplacées, fournit d'autres indications utiles sur le fonctionnement du Pacte en général. En effet, la nature indissociable de tous les programmes d'action, projets et protocoles prévus par le Pacte invite à accorder la même attention à tous les principaux piliers du Pacte. Les aspects humanitaires dans la région des Grands Lacs sont liés aux questions de paix et de sécurité autant qu'aux questions économiques et de bonne gouvernance. La crise kenyane, déclenchée après les élections de décembre 2007, a illustré ces liens indissociables au cours des deux semaines de crise. Ce qui a débuté comme une question électorale (démocratie et bonne gouvernance) a généré violence et instabilité avec l'assassinat de 1 200 personnes et le déplacement de plus de 300 000 personnes, déplacés et réfugiés, provoquant ainsi une crise humanitaire sans précédent dans un pays connu pour sa paix et sa stabilité. Cette situation a affecté les économies des pays qui utilisaient Kenya/Mombasa comme itinéraire vers la mer (développement économique et intégration régionale).

L'Initiative Internationale pour les Droits des Réfugiés (IRRI) a été un partenaire fidèle, essentiel et fiable dans les efforts visant à la mise en œuvre du Pacte. La promotion du Protocole et des projets liés aux déplacements internes et aux réfugiés en particulier et des autres protocoles et projets en général a été régulière et pertinente. Le présent guide ne constitue qu'une des initiatives que l'IRRI, l'IDMC et d'autres organisations ont entreprises pour vulgariser le Pacte et toutes ses composantes dans un style simple, populaire et accessible. Nous saluons leur contribution et appelons à renforcer les efforts pour rendre l'instrument plus utile pour la vie des personnes dans la région.

Alors que nous entrons dans la phase de mise en œuvre, ce guide constitue un instrument utile pour ceux qui mettent en œuvre le pilier humanitaire et social du Pacte. La région des Grands Lacs demeure la région avec le plus grand nombre de populations déplacées dans le monde entier, soit environ deux millions de réfugiés et dix millions de déplacés. La plupart de ces déplacements sont dus à des conflits violents. A l'exception de quelques uns, tous les pays de la région des Grands Lacs ont leur part de personnes déplacées mais, dans l'ensemble, aucun pays ne peut prétendre que les instruments prévus par le pilier humanitaire

ne le concernent pas. Les pays peuvent échapper aux guerres et aux conflits mais ils ne peuvent pas éviter les catastrophes naturelles. Lorsque nous empruntons la voie du développement, les déplacements provoqués par les projets de développement sont inévitables. Il est donc impératif que ce guide soit pris en considération sérieusement par tous les acteurs de la région des Grands Lacs et au-delà parce que les autres régions et les autres continents peuvent apprendre beaucoup des instruments, en particulier des protocoles et des programmes d'action qui font partie intégrante du Pacte, tout comme la Déclaration de Dar-es-Salam (2004).

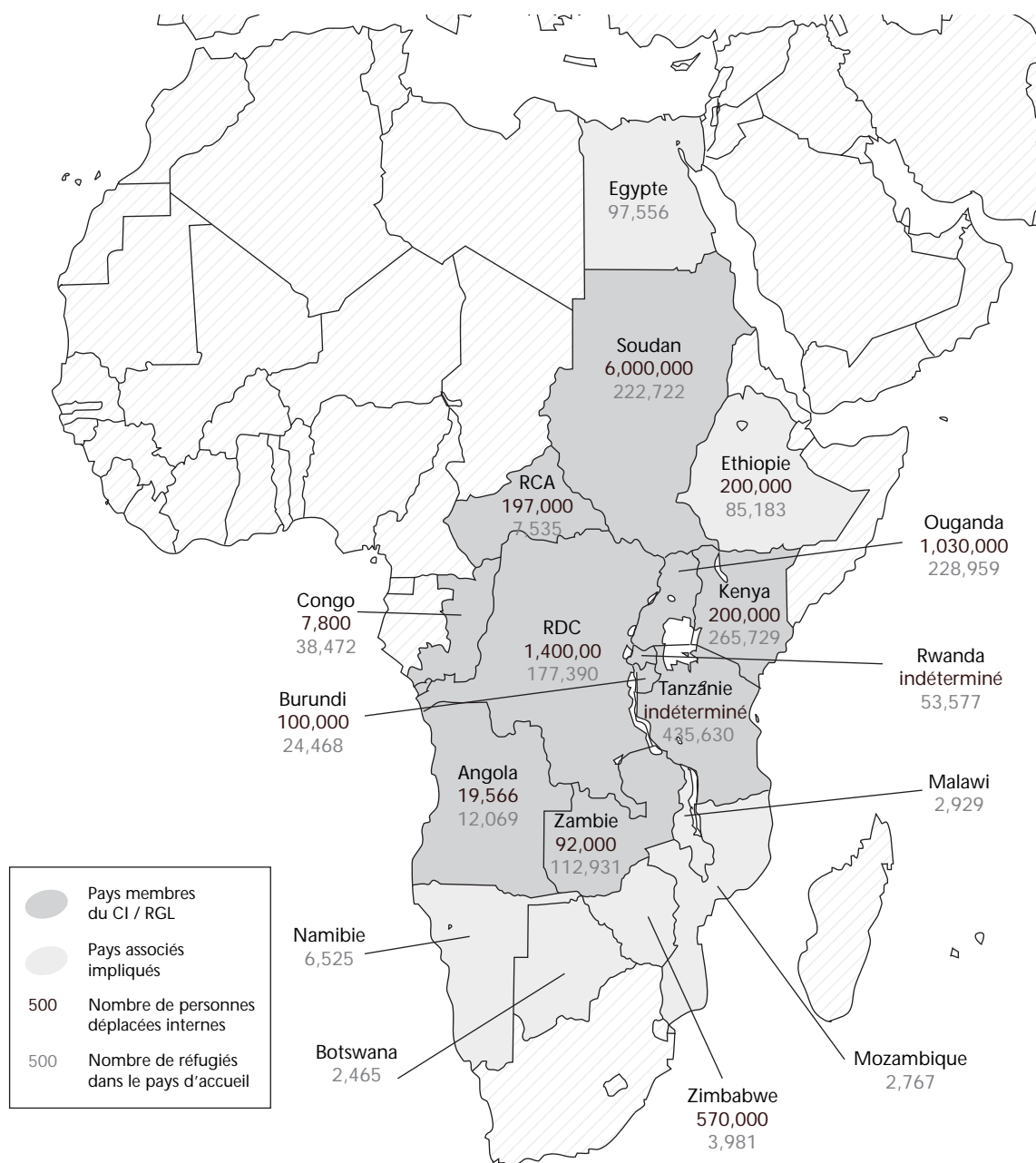
Efforçons-nous tous ensemble de faire de la vision des dirigeants et des peuples de la région des Grands Lacs une réalité. Avec le soutien et l'engagement total de tous les acteurs concernés à l'intérieur comme à l'extérieur de la région, ce guide constitue une étape essentielle pour atteindre nos buts et nos objectifs communs.

*Ambassadrice Liberata Mulamula
Secrétaire Exécutif
Conférence Internationale sur la Région des Grands
Lacs (CIRGL)*

La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs est basée a Bujumbura:

Secrétariat exécutif
Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)
P.O Box 7076
Bujumbura
BURUNDI
Tél: +257 22 256824
Fax: + 257 22 256828
www.icglr.org

Pays de CI/RGL



Nombre de personnes déplacées internes représentant les personnes déplacées pour cause de conflit: IDMC, www.internal-displacement.org/statistics, juillet 2008.

En Zambie, les personnes déplacées l'ont été suite à des projets de développement (source: IRR).

Nombre de réfugiés: UNHCR, 2007 Annuaire Statistique, juin 2008.

Préface

La région des Grands Lacs en Afrique centrale et orientale a été ravagée par des conflits pendant plus de dix ans. Les guerres dans la région ont conduit à des mouvements massifs de population, qui ont eux-mêmes constitué un motif supplémentaire de conflit. Par exemple, l'un des flux de population les plus importants et les plus rapides de l'histoire récente a fait suite au génocide de 1994 au Rwanda qui a causé la mort de près d'un million de personnes. Des acteurs armés et des auteurs de violations graves des droits de l'homme étaient mêlés à une foule de réfugiés authentiques dans ce flux sans précédent. L'incapacité de gérer cette situation complexe a contribué au déclenchement et à la poursuite du conflit en République Démocratique du Congo (RDC).

Aujourd'hui, la région s'efforce de revenir sur la voie de la paix et du développement. Des accords de paix ont été signés au Burundi, au Sud Soudan et en RDC. Des négociations sont en cours pour mettre un terme à la guerre dans le nord de l'Ouganda avec le soutien de plusieurs Etats africains. Grâce à ces évolutions, un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays («personnes déplacées») ont été en mesure de rentrer chez eux dans l'ensemble de la région, que ce soit en Angola, au Burundi, au Sud Soudan et, dans une certaine mesure, dans le nord de l'Ouganda.

Les onze Etats de la région des Grands Lacs continuent d'accueillir plus de la moitié des personnes déplacées et réfugiées en Afrique — plus d'un million de réfugiés et plus de neuf millions de personnes déplacées.¹

Ces chiffres incluent plus de deux millions de personnes contraintes de fuir leur foyer à cause du conflit en cours au Darfour. Malgré des progrès vers la paix en République Démocratique du Congo en 2007 et 2008, les combats incessants dans la région du Kivu et les autres défis à la stabilité signifient que plus d'un million de personnes sont toujours dans l'incapacité de rentrer chez elles. Des dizaines de milliers de personnes ont été déplacées du fait de la violence qui a fait suite aux élections au Kenya en janvier 2008. Ces dernières se sont ajoutées à une crise de déplacement interne préexistante mais peu reconnue et ont perturbé les opérations régionales d'aide humanitaire

et le commerce. Des centaines de milliers de personnes demeurent déplacées dans le nord de l'Ouganda, où une guerre civile fait rage depuis plus de 20 ans. Des situations de déplacement interne moins connues comme au Rwanda et en République Centrafricaine ont également causé le déplacement de milliers de personnes. Des conflits en dehors de la sous-région, en particulier en Somalie et au Tchad, ont aussi provoqué de nouveaux flux de réfugiés vers les Etats des Grands Lacs.

Les défis auxquels les réfugiés et les personnes déplacées sont confrontés font souvent partie des preuves les plus visibles de phénomènes plus larges de violations des droits de l'homme et d'insécurité. Ils sont le reflet des difficultés que connaît la région dans son ensemble, pas uniquement pour atteindre la paix mais également pour établir un développement durable, une sécurité réelle et un Etat de droit.

En outre, l'avènement de la paix ne s'accompagne pas toujours de solutions durables à la situation dramatique des personnes déplacées de force dans la région. Même quand les réfugiés et les personnes déplacées rentrent chez eux, beaucoup rencontrent des obstacles importants à leur réintégration. Cela va de conflits relatifs à leurs biens et à leurs terres au manque d'infrastructures et de possibilités d'obtenir des sources de revenus durables.

En réponse à ces défis étroitement imbriqués et à la nécessité de les aborder de manière globale et transnationale, les Nations Unies (ONU) et l'Union Africaine (UA) ont créé la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). L'objectif était de rassembler tous les pays de la région «pour dialoguer et convenir d'une stratégie pour apporter la paix et la prospérité dans la région des Grands Lacs»². Depuis le milieu des années 1990, le processus à plusieurs échelons de la CIRGL a regroupé des acteurs étatiques et non étatiques de toute la région, aux côtés de membres de la communauté internationale qui soutiennent cette initiative, afin d'élaborer un programme pour la régénération de la région des Grands Lacs reconnaissant les liens étroits entre les populations, l'insécurité et l'instabilité économique de la région et la nécessité de trouver des solutions régionales.

Plus de deux années de négociations dans le cadre du processus de la CIRGL ont abouti à la signature, en décembre 2006, du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs (le Pacte sur les Grands Lacs), un ensemble complet de lois, de programmes d'action et de mécanismes nouveaux. Le Pacte met en place un cadre pour le développement économique et social des Grands Lacs. Le défi consiste désormais à faire de ce Pacte un véritable instrument de changement capable d'influencer la vie de plus de 10 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans la région des Grands Lacs.

Ce guide

Ce guide a été conçu pour aider les lecteurs à comprendre le cadre politique, juridique et institutionnel de la CIRGL. Il se concentre sur les trois protocoles du pilier social et humanitaire de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs les plus pertinents pour la protection des droits des personnes déplacées.³ Nous espérons que ce guide aidera les défenseurs des droits des personnes déplacées dans la région à utiliser le Pacte sur les Grands Lacs pour élaborer des politiques et des décisions au bénéfice des personnes déplacées.

Le guide a été élaboré dans le cadre d'un projet lancé par l'Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC) et l'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI) en 2007, suite à des con-

sultations avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales et avec des organisations internationales actives dans la région des Grands Lacs. Des contributions ont été apportées par des ONG et des experts indépendants lors d'un atelier organisé par l'IDMC et l'IRRI à Nairobi en avril 2007.⁴ L'IDMC et l'IRRI s'engagent à collaborer au processus de la CIRGL afin de contribuer à améliorer la protection des personnes déplacées dans la région des Grands Lacs. Les ONG souhaitant s'impliquer dans le processus sont invitées à contacter l'IRRI pour étudier les possibilités de collaboration.

Deirdre Clancy, co-directeur de l'IRRI, a rédigé la version initiale de ce guide et Olivia Bueno, directrice adjointe à l'IRRI et Katinka Ridderbos, analyste pays à l'IDMC, ont apporté leur contribution à la rédaction du document final. Nous sommes reconnaissants envers plusieurs relecteurs, notamment Nathan Mwesigye Byamukama, responsable de programme, Questions transversales, Secrétariat exécutif, Conférence internationale sur la région des Grands Lacs; Jesse Bernstein de la London School of Economics; Joseph Chilengi de Africa IDP Voice; Dr. Khoti Kamanga du Centre pour l'Etude des Migrations Forcées en Tanzanie; Barbara McCallin et Kim Mancini de l'IDMC; Judy Wakahiu du Consortium pour les réfugiés au Kenya et Rhodri C. Williams, consultant dans le cadre du projet Brookings-Bern sur les déplacements internes.

Tous les documents adoptés par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs sont accessibles sur www.icglr.org.

1 Origines de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs

L'équilibre social et politique de la région des Grands Lacs a été profondément perturbé par le génocide du Rwanda en 1994 et ses conséquences. Le génocide n'a pas seulement ravagé le Rwanda mais il a aussi alimenté d'autres conflits dans la région. La région entière a sombré dans des cycles de guerre et de déplacements massifs. La guerre en République Démocratique du Congo a aspiré l'Angola, le Burundi, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe dans ce que l'on a communément appelé la «Première Guerre Mondiale» d'Afrique.

1.1 Les origines de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs

La CIRGL est née de la prise de conscience qu'une résolution durable des conflits de la région exigeait une réponse globale et partagée. L'«engagement de l'ensemble de l'Afrique, des gouvernements ainsi que des organisations intergouvernementales, avec le soutien inconditionnel de la communauté internationale⁵» était nécessaire. Comme point central, il était reconnu que les peuples de la région des Grands Lacs étaient «si imbriqués au plan ethnique, culturel et linguistique que l'instabilité générée à l'origine par des causes purement internes à chaque pays se répand rapidement pour créer et maintenir une dynamique de conflit dans la région toute entière». ⁶ Dès le début, la CIRGL a reconnu que l'interaction complexe entre les acteurs de la région nécessitait une approche inclusive et participative, entre les pays de la région et entre les gouvernements et les acteurs non étatiques. De plus, le processus devait prendre en compte les défis communs dans tous les domaines, des défis économiques aux défis politiques, sociaux et humanitaires.

Conçue comme un processus commun aux Nations Unies (ONU), à l'Union Africaine (UA) et aux Etats visant à promouvoir la paix, la sécurité, la démocratie et le développement, la CIRGL a démarré formelle-

ment en 1996 avec la désignation, par le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque Kofi Annan, d'envoyés spéciaux pour engager des consultations initiales avec des Etats et des experts dans la région. Le processus s'est accéléré lorsque le sommet des chefs d'Etat de la CIRGL s'est réuni à Dar es Salaam en novembre 2004. Le sommet comprenait onze «Etats membres»: Angola, Burundi, République Centrafricaine, République du Congo, République Démocratique du Congo, Kenya, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Ouganda et Zambie.⁷ Lors de cette première réunion historique, les chefs d'Etat de la région ont montré leur engagement en signant la Déclaration sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement.⁸ La «Déclaration de Dar es Salaam» prévoit un plan d'action et des principes pour guider le processus de la CIRGL et conduire en dernier lieu à l'adoption du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs (le Pacte sur les Grands Lacs, ou tout simplement le Pacte).

L'élaboration du Pacte sur les Grands Lacs a été un processus à plusieurs niveaux incluant des experts techniques et des contributions de la société civile, tandis que les Comités régionaux préparatoires et interministériels apportaient leur validation politique. Des membres des universités et des organisations de la société civile ont participé aux Comités nationaux préparatoires, aux côtés d'organisations de femmes et de jeunes et de représentants gouvernementaux. Ces Comités se sont ensuite intégrés dans le travail du Comité régional préparatoire, comprenant également des représentants de la société civile. Le processus d'élaboration du Pacte s'est donc appuyé sur une consultation importante tant des gouvernements que des acteurs non gouvernementaux de l'ensemble de la région, dans l'objectif de créer un fort sentiment d'appropriation.

Le processus a été divisé en quatre piliers thématiques: la paix et la sécurité; la démocratie et la bonne gouvernance; le développement économique et l'intégration régionale et les questions humanitaires et sociales.

Volets du pacte



1.2 Le Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs

Le 15 décembre 2006, les négociations ont abouti à l'adoption, lors du deuxième sommet des chefs d'Etat de la CIRGL à Nairobi, du Pacte sur les Grands Lacs.⁹ Le Pacte sur les Grands Lacs est un instrument remarquable qui exprime, au nom des Etats de la région:

[une] détermination individuelle et collective [...] de transformer la région des Grands Lacs [...] en un espace de paix et de sécurité durables, de stabilité politique et sociale, de croissance économique et de développement partagés, par une coopération et une intégration multi-sectorielles au seul profit de nos peuples.¹⁰

Le Pacte comprend non seulement l'instrument principal qu'est le Pacte lui-même mais également la Déclaration de Dar es Salaam, dix Protocoles, quatre

Programmes d'action (comprenant 33 projets prioritaires¹¹) et un ensemble de mécanismes de mise en œuvre et d'institutions (y compris le Fonds spécial pour la reconstruction et le développement). Ces instruments reflètent un ensemble ambitieux d'engagements de la part des Etats signataires sur une série de questions allant de l'intégration économique à la défense mutuelle, au développement des ressources et aux droits de l'homme.

La Déclaration de Dar es Salaam, les Protocoles, les Programmes d'action, le mécanisme régional de suivi et le Fonds spécial sont tous conçus comme faisant «partie intégrante» du Pacte, comme l'affirme le principal document du Pacte.¹² Cette approche globale est renforcée par le fait qu'aucune réserve ne peut être émise sur aucune partie du Pacte.¹³ Le Pacte a donc été signé, et doit être ratifié, dans son intégralité.¹⁴ Le Pacte est entré en vigueur le 21 Juin 2008, après avoir été ratifié par huit Etats membres.¹⁵

2 Le Pacte sur les Grands Lacs et les Droits des Personnes déplacées et des Réfugiés

Le Pacte et ses instruments prévoient de nouvelles normes et de nouveaux mécanismes pour protéger les personnes déplacées dans les pays de la région des Grands Lacs. Il s'appuie sur les structures existantes, tout en les développant, tant au niveau national que régional.

2.1 La Déclaration sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement (la Déclaration de Dar es Salaam)

La Déclaration de Dar es Salaam consacre les principales priorités et les engagements des Etats qui font partie du processus de la CIDGL et elle constitue la base sur laquelle le Pacte a été élaboré. La Déclaration contient plusieurs garanties importantes en ce qui concerne les droits des réfugiés et des personnes déplacées. En particulier, elle:

- réaffirme le respect par les Etats de la région des engagements énoncés dans les Conventions relatives aux réfugiés de l'OUA et de l'ONU ainsi que des Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (les Principes Directeurs);¹⁶
- engage les Etats à observer scrupuleusement les normes et les principes du droit international humanitaire, «y compris un accès intégral et libre à toutes les personnes qui ont besoin d'assistance» et à garantir la sécurité du personnel humanitaire;¹⁷
- reconnaît la nécessité de gérer les crises de réfugiés à long terme, de promouvoir l'intégration sur place et la cohabitation pacifique avec les populations locales ainsi que le rapatriement librement consenti et la création de conditions propices au retour des réfugiés;¹⁸
- engage les Etats à veiller à ce que «les réfugiés et personnes déplacées, lorsqu'ils retournent dans leurs zones d'origine, récupèrent leurs propriétés avec l'assistance des autorités traditionnelles et administratives locales»;¹⁹
- prévoit que les Etats «adoptent une approche régionale commune en vue de la ratification et de la mise en œuvre des Conventions de l'ONU sur la réduction des cas d'apatridie harmonisent les législations et normes nationales y relatives»;²⁰
- engage les Etats à fournir aux «réfugiés et aux personnes déplacées des documents d'identité qui leur permettent d'avoir accès aux services de base et de jouir de leurs droits»;²¹
- envisage la mise en place d'un «mécanisme régional qui permettrait d'identifier, de désarmer et de séparer les ex-combattants des réfugiés et des personnes déplacées, et de les installer dans des emplacements distincts pour les empêcher de manipuler les réfugiés et les personnes déplacées à des fins politiques ou militaires»;
- promet de protéger les groupes vulnérables, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, et de les impliquer dans les efforts de paix;²²
- encourage la communauté internationale à aider les communautés d'accueil et à atténuer les effets néfastes de la présence prolongée des réfugiés.²³

2.2 Les protocoles

Au centre du Pacte, on trouve les dix protocoles qui élaborent des cadres juridiques plus concrets pour atteindre les objectifs fixés dans les quatre domaines prioritaires identifiés dans le Pacte: le développement économique et l'intégration régionale; la démocratie et la bonne gouvernance; les questions humanitaires et sociales; la paix et la sécurité. Deux de ces protocoles concernent spécifiquement les droits de l'homme et la question des déplacements: le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées et le Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés. L'adoption de ces deux protocoles a représenté une reconnaissance importante par les Etats du lien crucial

Les dix protocoles du Pacte sont les suivants:

Pilier humanitaire et social	<ul style="list-style-type: none">■ Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées (Protocole sur les personnes déplacées)■ Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés (Protocole sur la propriété)■ Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants (Protocole sur la violence sexuelle)
Pilier sur démocratie et bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none">■ Protocole sur la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité■ Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance■ Protocole sur la coopération judiciaire
Pilier sur paix et sécurité	<ul style="list-style-type: none">■ Protocole sur la non-agression et la défense mutuelle dans la région des Grands Lacs
Pilier développement économique et intégration régionale	<ul style="list-style-type: none">■ Protocole sur la gestion de l'information et de la communication■ Protocole contre l'exploitation illégale des ressources naturelles■ Protocole sur la reconstruction spécifique et la zone de développement

qui existe entre la protection des droits des personnes déplacées de force et la paix, la sécurité et le développement. Ces deux protocoles sont regroupés dans le pilier humanitaire et social avec le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants. Étant donné le caractère généralisé de la violence sexuelle dans les conflits de la région, les femmes et les enfants déplacés sont susceptibles d'être victimes de cette violence avant, pendant ou après leur fuite. Ce protocole est donc particulièrement pertinent pour un nombre très élevé de personnes et de familles déplacées.

Les sept autres protocoles du Pacte, bien que n'étant pas conçus spécifiquement pour protéger les droits des personnes déplacées, contiennent également des dispositions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, tout en améliorant la qualité générale de la protection des droits de l'homme dans la région. L'article 2 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, par exemple, énonce «l'interdiction de la discrimination basée sur l'appartenance ethnique, religieuse, raciale, le genre ou la région» comme principe constitutionnel central. La lutte contre la discrimination est un élément fondamental pour s'attaquer aux causes profondes de la fuite des réfugiés et des personnes déplacées, favoriser la sécurité humaine et créer les conditions du retour.

Ce guide n'aborde toutefois que les trois protocoles du pilier humanitaire et social.

2.3 Le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées

Les objectifs du Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées (le Protocole sur les personnes déplacées) sont de trois ordres, à savoir:

- Établir un cadre juridique pour l'adoption des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (les Principes Directeurs) et une base juridique pour leur mise en œuvre en droit interne;
- Assurer la protection juridique des besoins physiques et matériels des personnes déplacées;
- Renforcer l'engagement des États membres en matière de prévention et d'élimination des causes profondes des déplacements.²⁴

Le Protocole sur les personnes déplacées est le premier instrument multilatéral au monde consacré à la mise en œuvre des Principes Directeurs et ayant une valeur légale.²⁵

Les Principes Directeurs sont au centre du Protocole sur les personnes déplacées et ils sont formellement annexés au texte.²⁶ Le Protocole exige des États membres qu'ils «se conforment aux principes du droit international humanitaire et aux droits de l'homme applicables à la protection des personnes déplacées en

Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en bref

<p>Définition des personnes déplacées (Article 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ «Personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.» (Article 1(4)); ■ Personnes qui ont été contraintes de quitter leur foyer en raison de projets de développement de grande ampleur (Article 1(5))
<p>Responsabilité pour la protection des personnes déplacées (Article 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La principale responsabilité pour la protection des personnes déplacées incombe à l'Etat (Article 3(3)); ■ Les gouvernements font en sorte de faciliter un accès humanitaire rapide si nécessaire (Article 3(6)), et ■ Lorsque les gouvernements n'en ont pas la capacité, ils doivent accepter et respecter l'obligation des instances de la communauté internationale d'assurer protection et assistance (Article 3(10)).
<p>Etendue de la protection (Article 4)</p>	<p>Les Etats s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Respecter le droit international et en particulier les Principes Directeurs (Article 4(1)(a)); ■ Apporter un soutien particulier aux femmes, aux enfants, aux éleveurs, aux familles d'appartenance ethnique mixte et aux autres groupes vulnérables (Article 4(1)(c), (d) et (h)); ■ Assurer des conditions de sécurité et de dignité, en fournissant de l'eau, de la nourriture et un abri dans les zones de déplacement (Article 4(1)(f)); ■ Assurer la liberté de circulation (Article 4(1)(g)); ■ Faciliter le regroupement familial (Article 4(1)(h)); ■ Mettre en place un mécanisme de surveillance (Article 4(1)(j)); ■ Garantir le droit de demander et d'obtenir l'asile (Article 4(1)(k)).
<p>Déplacement provoqué par les projets de développement (Article 5)</p>	<p>Les gouvernements s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Explorer toutes les possibilités réalisables pour éviter les déplacements provoqués par les projets de développement, lorsque cela est possible (Article 5(1)); ■ Obtenir, dans la mesure du possible, le consentement des populations affectées (Article 5(3)); ■ Fournir des informations complètes et, lorsque cela est opportun, une indemnisation et un transfert (Article 5(4)); ■ Fournir des sites de transfert adéquats et habitables, fournir un hébergement correct dans la mesure du possible et assurer des conditions satisfaisantes de sécurité, de nutrition, de santé et d'hygiène au cours du transfert (Article 5(5)).
<p>Adoption des Principes Directeurs (Article 6)</p>	<p>Les gouvernements s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Adopter et mettre en oeuvre les Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme cadre régional pour traiter des questions ayant trait aux personnes déplacées (Article 6(1)); ■ Adopter une législation nationale pour transposer les Principes Directeurs et fournir un cadre pour leur mise en oeuvre au sein de leur système juridique national (Article 6(3)); ■ Veiller à ce que cette législation définisse les personnes déplacées conformément à la définition du Protocole (Article 6(4)(a)); ■ Définir spécifiquement quels sont les organes du gouvernement responsables pour assurer protection et assistance aux personnes déplacées (Article 6(4)(c)).

Les Principes Directeurs

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays définissent les personnes déplacées comme «des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État».

Les Principes Directeurs ont été élaborés par le Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées et présentés à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1998. Bien que les Principes Directeurs s'appuient sur des principes juridiques et des traités existants, ils ne sont pas en eux-mêmes juridiquement contraignants. Ils ont cependant servi de base à des lois et des politiques nationales relatives aux déplacements internes et les juridictions et tribunaux nationaux et régionaux se réfèrent à eux pour protéger les personnes déplacées. En 2005, les dirigeants mondiaux ont adopté le document du Sommet mondial, lequel a déclaré que les Principes Directeurs constituaient «un cadre international important pour la protection des personnes déplacées».

général et tels que reflétés dans les Principes Directeurs en particulier»²⁷ Il oblige également les Etats à adopter une législation nationale pour mettre en œuvre les normes énoncées dans les Principes Directeurs en droit interne.

Attribution des responsabilités

L'un des principaux défis pour l'élaboration d'une politique cohérente pour les personnes déplacées tient au fait que les réponses aux besoins de protection et d'assistance aux personnes déplacées relèvent souvent de plusieurs ministères et organes gouvernementaux différents au niveaux national, régional et local.²⁹ Le Protocole sur les personnes déplacées engage les Etats membres non seulement à adopter une législation nationale pour transposer les Principes Directeurs en droit interne mais égale-

ment à mettre en place un cadre pour leur mise en œuvre pratique.³⁰ Les Etats membres doivent «préciser quelles sont les instances gouvernementales chargées de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées, de la planification en prévision de catastrophes et de la mise en œuvre de la législation intégrant les Principes Directeurs.»³¹ Enfin, le Protocole prévoit que «les Etats membres assureront la participation effective des personnes déplacées dans la préparation et la conception» de la législation en matière de personnes déplacées.³² Les ONG et les organisations de la société civile auront un rôle à jouer pour demander des comptes aux gouvernements quant au respect de leurs obligations et pour veiller à ce que la participation des personnes déplacées soit effectivement prévue dans ces cadres institutionnels.

Bien que le Protocole sur les personnes déplacées affirme que la responsabilité principale pour la protection des personnes déplacées incombe aux Etats, il énonce que «lorsque les gouvernements des Etats membres n'ont pas la capacité de protéger et d'assister» les personnes déplacées, les gouvernements «doivent accepter et respecter l'obligation des instances de la communauté internationale d'assurer une protection et une assistance aux personnes déplacées» (c'est nous qui soulignons).³³ Cette disposition reprend le droit à assistance énoncé dans les Principes 18 et 25

Les Grands Lacs sont précurseurs dans l'élaboration de cadres pour la protection des personnes déplacées

L'Angola a été le premier pays au monde à appliquer des éléments des Principes Directeurs en droit interne. Les Normes pour la réinstallation des populations déplacées ont été élaborées en 2001, suite à une guerre civile de près de 30 années qui a provoqué le déplacement interne d'environ 3,8 millions de personnes. De même en 2001, le Burundi a adopté le Protocole pour la création d'un cadre permanent de consultation sur la protection des personnes déplacées (CCP/PPD), suivi de la Politique nationale pour les personnes déplacées de l'Ouganda en 2004. A ce jour, environ 15 pays dans le monde ont adopté des lois ou des politiques relatives aux déplacements internes, dont la plupart se basent sur les Principes Directeurs.²⁸

des Principes Directeurs mais il va plus loin en renforçant l'obligation des Etats d'accepter les propositions d'assistance.

Le Protocole sur les personnes déplacées reconnaît que, outre les organisations humanitaires internationales, les ONG nationales, comme par exemple les sociétés nationales de la Croix-Rouge, ont un rôle à jouer dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées. Le Protocole sur les personnes déplacées recommande aux Etats membres de «faire le nécessaire pour faciliter l'engagement et la coopération entre les instances du gouvernement, les organes des Nations Unies, l'Union Africaine et la société civile».³⁴

Dans le même temps, le Protocole note que les acteurs humanitaires ont également des obligations réciproques: «Les Etats membres acceptent l'obligation du personnel humanitaire d'observer et de respecter les lois du pays dans lequel ils agissent».³⁵

Déplacements provoqués par les projets de développement

Le Protocole sur les personnes déplacées s'inspire des Principes Directeurs pour aborder la nature particulière des déplacements dans la région. L'un des domaines dans lesquels cet aspect se voit est la définition figurant dans le Protocole sur les personnes déplacées. La première partie de la définition (Article 1(4)) suit la définition énoncée dans les Principes Directeurs (voir encadré). La deuxième partie (Article 1(5)) élargit cette définition en incluant les personnes contraintes de fuir leur foyer en raison de projets de développement de grande envergure. En fait, un article entier du Protocole précise les obligations des Etats envers les personnes déplacées par les projets de développement, en prévoyant notamment les circonstances dans lesquelles un tel déplacement peut être juridiquement autorisé.³⁶

Le Protocole sur les personnes déplacées exige que les déplacements provoqués par des projets de développement soient «justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du développement national» et qu'ils ne soient poursuivis qu'après que «toutes les autres possibilités réalisables» aient été étudiées.³⁷ Comme dans les dispositions équivalentes dans les Principes Directeurs, il existe quelques spécificités dans le Protocole sur les personnes déplacées qui concernent les différentes mesures qu'un Etat aurait

Les déplacements et le barrage de Merowe

La construction du barrage de Merowe au Soudan devrait coûter environ 1,8 milliards de dollars et déplacer 50 000 personnes. Bien que des sites de transfert aient été publiés officiellement et une aide offerte par l'Etat, la population touchée s'est plainte de ne pas avoir été correctement consultée, que les terres sur lesquelles elles ont été transférées n'étaient pas propres à la culture et que les programmes d'aide étaient inadaptés.

à prendre pour respecter cette obligation. Le rôle des ONG et d'autres acteurs pourrait être d'insister sur l'élaboration de lignes directrices spécifiques dans ce domaine au niveau national.³⁸

Lorsque le déplacement peut néanmoins être justifié, le Protocole sur les personnes déplacées prévoit ce qu'un Etat doit faire pour garantir que ses effets négatifs sont minimisés. En particulier, les Etats membres «doivent fournir des sites de réinstallation adéquats et habitables et doivent, dans toute la mesure du possible, veiller à ce qu'un logement convenable soit fourni aux personnes déplacées en raison de projets de développement de grande envergure et que leur déplacement se déroule dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène».³⁹ Les termes du Protocole sur les personnes déplacées vont également plus loin que les Principes Directeurs en ce qui concerne le consentement libre et en toute connaissance de cause des personnes à déplacer. Alors que selon les Principes Directeurs on doit seulement «s'efforcer d'obtenir» ce consentement, le Protocole sur les personnes déplacées exige que les Etats «obtiennent» ce consentement «autant que possible».⁴⁰

Participation des personnes déplacées et de la société civile

Les Principes Directeurs prévoient la consultation et la participation de la société civile et, encore plus important, des communautés de personnes déplacées elles-mêmes dans les décisions qui affectent leurs intérêts.⁴¹

Le Protocole sur les personnes déplacées exige également que les Etats veillent à la «participation effective des personnes déplacées dans la préparation et la con-

Participation des personnes déplacées

L'approche participative est l'un des aspects caractéristiques du Protocole sur les personnes déplacées. A cet égard, le Protocole sur les personnes déplacées emboîte le pas aux progrès réalisés dans la région, en particulier en Angola et en Ouganda. La législation angolaise et la politique ougandaise dans ce domaine fournissent toutes deux des exemples de cadres relatifs aux personnes déplacées qui énoncent des critères clairs pour la consultation des personnes déplacées et de leurs communautés et leur participation aux processus et aux décisions qui affectent leurs intérêts.⁴⁴

ception» de la législation nationale que les Etats doivent adopter pour transposer les Principes Directeurs en droit interne.⁴²

En cas de déplacement provoqué par les projets de développement, les Etats se sont en outre engagés dans le Protocole sur les personnes déplacées à «veiller à la participation effective des personnes déplacées, en particulier des femmes, à la planification et à la gestion de leur transfert, ainsi que de leur retour et réintégration, ou de leur réinstallation».⁴³

Soutien et assistance aux communautés d'accueil

Un autre élément du Protocole sur les personnes déplacées qui marque un progrès est la reconnaissance de la nécessité d'étendre le soutien et l'assistance aux communautés d'accueil. Ce sujet n'est pas abordé dans les Principes Directeurs. Ces communautés assument souvent une charge très importante pour soutenir les personnes déplacées et celle-ci est trop souvent ignorée. Le Protocole sur les personnes déplacées comprend l'obligation d'«étendre la protection et l'assistance, selon les besoins, aux communautés qui résident dans les zones accueillant des personnes déplacées».⁴⁵

Sécurité des personnes déplacées et des sites de personnes déplacées

La présence de groupes armés et de groupes criminels violents qui menacent la sécurité des personnes déplacées représente l'un des principaux défis pour la protection des personnes déplacées et des réfugiés dans

la région des Grands Lacs. Le Protocole sur les personnes déplacées affirme que les Etats ont l'obligation de «garantir et de maintenir le caractère civil et humanitaire de la protection et de l'emplacement des personnes déplacées conformément aux lignes directrices internationales sur la séparation des éléments armés».⁴⁶ Les Etats s'engagent à garantir «un emplacement sûr pour les personnes déplacées» dans des conditions de dignité et «loin des zones de conflit armé et de danger».⁴⁷ Cependant, comme l'a montré le flux de réfugiés du Rwanda suite au génocide, garantir la sécurité des réfugiés représente un énorme défi en pratique. Comment des Etats, en particulier ceux dotés d'une capacité institutionnelle limitée, peuvent-ils identifier les éléments armés et les autres menaces potentielles au sein d'une population réfugiée, en particulier lors d'un afflux soudain de centaines de milliers voire de millions de réfugiés? Comment les Etats peuvent-ils mettre en balance la nécessité de garantir la sécurité de la majorité des réfugiés et la nécessité de protéger les droits des individus suspectés de constituer ces menaces? Le Protocole sur les personnes déplacées ne fournit pas de lignes directrices spécifiques sur la manière dont les Etats pourraient parvenir à séparer les populations civiles des «éléments armés» dans ces cas.⁴⁸

Dans ce contexte, la coopération internationale peut être d'une importance décisive. Bien que la séparation relève avant tout de la responsabilité nationale, dans une autre partie du Pacte, dans la Déclaration de Dar es Salaam, les Etats des Grands Lacs se sont engagés à mettre en place un «mécanisme régional qui permet d'identifier, de désarmer et de séparer les ex-combattants des réfugiés et des personnes déplacées, et de les installer dans des emplacements distincts pour les empêcher de manipuler les réfugiés et les personnes déplacées à des fins politiques ou militaires».⁴⁹ Bien qu'aucun détail supplémentaire relatif à ce mécanisme ne soit indiqué dans un protocole ou dans un projet, l'engagement qui figure dans la Déclaration de Dar es Salaam fait partie intégrante du Pacte.

Enregistrement

L'enregistrement des personnes déplacées et des réfugiés peut avoir plusieurs objectifs utiles, notamment les identifier et les localiser, déterminer leurs besoins et identifier les groupes particulièrement vulnérables. Cependant, l'enregistrement peut également comporter des risques. Par exemple, si les autorités gouvernementales sont complices des événements

à l'origine des déplacements, ou si les personnes déplacées craignent d'être ciblées par d'autres groupes parce qu'elles acceptent l'aide du gouvernement, elles peuvent avoir peur de s'enregistrer. Dans d'autres cas, les procédures peuvent être manipulées de manière à ce que toutes les personnes déplacées ne se voient pas offrir la possibilité de s'enregistrer. Dans un conflit armé, par exemple, il se peut que le gouvernement reconnaisse seulement les personnes déplacées par certains groupes armés. Il se peut également que les femmes n'aient pas les mêmes possibilités de s'enregistrer que les hommes. Dans les cas où les hommes sont loin de leur famille, des familles entières peuvent alors être exclues de l'aide. Dans d'autres cas, les personnes déplacées peuvent choisir de ne pas s'enregistrer parce que la procédure est trop bureaucratique, parce qu'elles sont tout simplement situées trop loin des centres d'enregistrement ou parce qu'elles n'ont pas besoin du type d'aide qui leur est offert.

Le fait de se fonder sur l'enregistrement pour déterminer la distribution de l'aide ne devrait pas limiter les droits des personnes déplacées à accéder aux services nécessaires et à exercer leurs droits.⁵⁰ Il est aussi important de veiller à ce que l'enregistrement n'ait lieu que quand la situation l'exige et de manière équitable et impartiale, que de veiller à l'existence d'un cadre juridique global effectif pour les personnes déplacées. Si la loi fait dépendre l'accès à l'aide de l'enregistrement mais que cet enregistrement n'est ni complet ni équitable, alors la loi peut en pratique mettre des obstacles à l'exercice par les personnes déplacées de leurs pleins droits.

Compte tenu de cet élément, les Principes Directeurs n'exigent pas que les Etats mettent en place un système d'enregistrement des personnes déplacées mais insistent plutôt pour que les droits des personnes déplacées découlent de leur statut de citoyens et d'être humains: la définition est un outil pour souligner certains besoins, mais elle ne confère pas de statut juridique distinct.⁵¹ Dans le Protocole sur les personnes déplacées, les Etats membres ont accepté d'être responsables de l'évaluation des besoins des personnes déplacées, ce qui inclut «lorsque cela est nécessaire» d'aider les personnes déplacées à s'enregistrer. Dans ces cas – lorsqu'il est nécessaire d'évaluer les besoins des personnes déplacées – le Protocole sur les personnes déplacées prévoit que les Etats «doivent tenir une base de données nationale pour leur enregistrement».⁵²

Documents

L'accès à des documents d'identité personnels est essentiel pour les personnes déplacées, pas seulement pour avoir accès à une aide et à une protection, mais aussi pour s'inscrire à l'école, pour voter ou bénéficier des droits à la propriété. L'article 68 de la Déclaration de Dar Es Salaam engage les Etats à «adopter une approche régionale commune en vue de fournir aux réfugiés et aux personnes déplacées des documents d'identité qui leur permettent d'avoir accès aux services de base et de jouir de leurs droits». Bien que cette question ne soit pas spécifiquement abordée dans le Protocole sur les personnes déplacées, les Principes Directeurs, qui font partie dudit Protocole, prévoient que les Etats délivreront aux personnes déplacées «tous les documents dont elles ont besoin pour pouvoir exercer leurs droits». Ils n'imposeront pas de conditions excessives à la délivrance de ces documents, tel que le retour dans le lieu d'origine.⁵³

Liberté de circulation des personnes déplacées

La question de la liberté de circulation des personnes déplacées est un domaine dans lequel le Protocole sur les personnes déplacées peut dans une certaine mesure, s'il n'est pas interprété avec attention, amoindrir les obligations que les Etats de la région assument déjà. Les personnes déplacées sont, dans la plupart des cas⁵⁴, des citoyens du pays dans lequel elles sont déplacées et jouissent donc toutes des droits des citoyens à la liberté de circulation et de résidence – toute restriction imposée par l'Etat à ces droits doit respecter les critères très stricts énoncés par le droit international en matière de droits de l'homme. Les Principes Directeurs prévoient que «chaque personne déplacée à l'intérieur de son propre pays a le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence».⁵⁵ L'article 4(1)(g) du Protocole sur les personnes déplacées garantit cependant seulement «la liberté de circulation et le libre choix de la résidence à l'intérieur de zones désignées, excepté lorsque les restrictions à la circulation et à la résidence sont nécessaires, justifiées et proportionnées aux exigences du maintien de la sécurité publique, de l'ordre public et de la santé publique» (c'est nous qui soulignons).

La restriction vague et non définie du droit à la liberté de circulation à l'intérieur de «zones désignées» risque d'imposer des limites injustifiées au droit des personnes déplacées à la liberté de circulation tel qu'énoncé par le Principe 14 des Principes Directeurs: Celui-ci reflète

lui-même les obligations que les Etats de la région assument déjà dans le cadre de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples (CADHP) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.⁵⁶ Bien que plusieurs Etats africains aient limité la liberté de circulation des réfugiés, ils n'ont généralement pas fait de réserves au droit à la liberté de circulation des citoyens dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou de la CADHP.⁵⁷ L'impact négatif des restrictions à la circulation des réfugiés est bien connu et les défenseurs doivent empêcher l'extension de ces restrictions aux personnes déplacées. Les restrictions à la liberté de circulation des citoyens, y compris des personnes déplacées, ne sont autorisées que dans les conditions strictement définies par le droit international.

Familles d'appartenance ethnique mixte

Un élément supplémentaire qui figure dans le Protocole sur les personnes déplacées, alors qu'il n'est pas spécifiquement abordé dans les Principes Directeurs, et qui reflète le contexte régional particulier des Grands Lacs, est l'affirmation que les Etats peuvent avoir besoin de garantir «une protection spéciale pour les familles d'appartenance ethnique mixte»⁵⁸ Dans les situations de violence pour motif ethnique, ces familles pourraient avoir plus de mal à trouver un endroit où tous les membres sont en sécurité.

Réinstallation

Bien que le protocole sur les déplacés internes reconnaisse le besoin de protéger les familles d'ethnicité mixte, il n'offre pas de suggestions spécifiques sur les actions à mettre en œuvre. Dans le contexte des réfugiés, certains pays occidentaux ont favorisé la réintégration des familles mixtes Hutu/Tutsi du Rwanda et du Burundi. Dans le contexte de la CIRGL, la réinstallation des familles déplacées d'ethnicité mixte au sein de la région pourrait être explorée.

Mécanismes

Le Protocole sur les personnes déplacées prévoit la création d'un mécanisme régional pour surveiller la protection des personnes déplacées. Cela reflète le fait que la protection des personnes déplacées est désormais une obligation collective des Etats.⁵⁹ Ce mécanisme sera unique dans le sens où il sera le premier à

surveiller la situation des personnes déplacées par rapport à un ensemble de règles spécifiquement prévues et juridiquement contraignantes. Il sera cependant nécessaire de veiller à la bonne coordination entre le mécanisme, le Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les réfugiés et les personnes déplacées, et les fonctions envisagées pour un futur Haut Commissaire de l'UA pour les personnes déplacées, mécanisme proposé dans le projet de Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées qui est actuellement soumis aux Etats membres.⁶⁰ De même, il faut trouver des moyens d'assurer la coordination et la complémentarité avec la fonction de Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées.

Législation type

Au cours des délibérations sur le Protocole sur les personnes déplacées, le texte d'une législation type pour faciliter la mise en œuvre au plan national a également été rédigé, mais il n'a finalement pas été adopté comme partie intégrante du Pacte. Cette législation type est abordée de manière plus détaillée dans la partie 6.3.1. ci-dessous.

2.4 Le Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés

Le Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés (le Protocole sur les biens) traite de l'un des obstacles les plus urgents au retour et à la réintégration réussis des personnes déplacées de force dans la région des Grands Lacs — l'accès aux terres et aux biens perdus, confisqués ou expropriés au cours du processus de déplacement et d'exil.⁶¹ Comme aucune des Conventions relatives aux réfugiés des Nations Unies et de l'Union Africaine ne traite de cette question,⁶² le Protocole est une première: un instrument multilatéral créant un cadre régional unique pour régler les conflits relatifs aux biens et aux terres dans des situations où le propriétaire ou la communauté d'origine a été longtemps absent, ainsi que les situations où l'expropriation a pu être la motivation première du déplacement.⁶³

Le Protocole sur les biens représente un effort louable pour faire valoir les droits à la propriété des personnes déplacées. Il rappelle les instruments juridiques déjà

Les Principes de Pinheiro

Bien que le Protocole sur la propriété soit le premier instrument juridiquement contraignant concernant spécifiquement les droits à la propriété des rapatriés, les Nations Unies ont commencé à élaborer des normes sous la forme des Principes des Nations Unies relatifs à la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées (les Principes de Pinheiro). Les notes explicatives des Principes de Pinheiro sont jointes à la législation type élaborée dans le cadre du processus de la CIRGL, mais qui n'a en fin de compte pas été adoptée en tant que partie intégrante du Pacte.

Elaborés par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la restitution des logements et des biens, Paulo Sergio Pinheiro, les Principes de Pinheiro constituent les premières normes globales consolidées consacrées exclusivement aux droits au logement, aux terres et aux biens des personnes déplacées. L'adoption des Principes par la Sous-Commission des Nations Unies sur la protection et la promotion des droits de l'homme en août 2005 a renforcé le droit au retour en étendant le droit de rentrer dans son pays au droit de rentrer dans son foyer d'origine. Les Principes énoncent clairement les normes actuelles relatives à la protection contre le déplacement, renforcent les procédures de restitution, les institutions, les mécanismes et la législation en se basant sur les droits de l'homme et le cadre juridique humanitaire existants. Les Principes contiennent des lignes directrices détaillées sur les meilleures pratiques comme, par exemple, traiter de la question des résidents secondaires (ceux qui ont pris possession des terres de ceux qui ont fui quels qu'en soient les moyens).

en vigueur au plan international et souligne la nécessité de prendre en compte les besoins des catégories vulnérables comme les femmes, les enfants et les communautés ayant un attachement spécial à leur terre. En outre, c'est la première fois qu'un instrument international prévoit que les litiges relatifs aux biens affectant les populations déplacées doivent être réglés à la fois par les autorités administratives et traditionnelles. Cela représente un développement positif et

cela correspond aux caractéristiques de la propriété en Afrique où beaucoup des droits aux biens et aux terres sont accordés et régis par les systèmes traditionnels ou coutumiers et où les institutions étatiques sont rarement présentes ou accessibles au niveau local.

Cependant, malgré ce progrès et l'application utile de nombreux principes internationaux à la région des Grands Lacs, le Protocole ne contient aucune directive spécifique sur de nombreuses questions contentieuses, comme le règlement des relations et l'interaction entre les systèmes traditionnels et le droit national, les critères pour trancher entre indemnisation et restitution et l'occupation secondaire. Le rôle de la société civile pourrait être d'élaborer des lignes directrices pour s'attaquer aux problèmes dans chaque pays.

Objectifs

Le Protocole sur les biens reconnaît que les litiges relatifs aux terres et aux biens dans le contexte des déplacements sont une source de conflit récurrent dans la région et entravent l'obtention de solutions durables pour les personnes déplacées. Ses quatre objectifs principaux, tels qu'énoncés dans l'article 2, sont les suivants:

- Elaborer des principes juridiques régissant la récupération de leurs biens par les personnes déplacées;
- Créer une base juridique pour résoudre les litiges relatifs aux biens, y compris l'identification de mécanismes tant judiciaires que traditionnels locaux;
- Garantir une protection spéciale pour les femmes, les enfants et les «communautés avec un attachement spécial à la terre dans la région des Grands Lacs» qui rentrent chez eux;
- Assurer des recours juridiques en cas de perte ou de destruction des biens des personnes déplacées de force.

Les droits à la propriété des personnes déplacées qui ne rentrent pas: le champ d'application du Protocole

En négociant le Protocole sur les biens, la préoccupation principale des Etats membres a été de régler les obstacles au retour constitués par l'impossibilité pour les rapatriés de récupérer leurs biens. Ils souhaitaient

Le Protocole sur les droits à la propriété des personnes rapatriées en bref

Article	Disposition
Article 2 (Objectifs)	<p>Les objectifs du Protocole sont de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborer des principes juridiques pour la protection et la récupération des biens des personnes déplacées et des réfugiés dans la région (Article 2(2)); ■ Garantir des recours juridiques contre la perte ou la destruction des biens (Article 2(5)).
Article 3 (Principes généraux de protection)	<p>Reconnait les principes de base suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le droit de chaque personne de posséder des biens (Article 3(1)(a)); ■ Le droit à une protection égale en droit et le principe de non-discrimination (Article 3(1)(b)); ■ L'obligation des Etats de protéger les personnes déplacées contre les crimes de guerre dirigés contre les biens (Article 3(2)).
Article 4 (Récupération et restitution des biens des personnes déplacées, des réfugiés et des personnes réinstallées)	<p>Les Etats membres s'engagent à:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aider les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes déplacées réinstallées à récupérer leurs biens (Article 4(1)); ■ Lorsque la récupération n'est pas possible, à offrir une indemnisation (Article 4(2)). <p>A cette fin, les Etats devront:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborer des procédures permettant aux autorités traditionnelles et administratives locales d'aider à la récupération des biens des réfugiés et des personnes déplacées rapatriés (Article 4(3)(a)); ■ Créer des procédures simplifiées pour permettre aux personnes déplacées et aux réfugiés de faire des réclamations relatives à la perte ou à la récupération de leurs biens (Article 4(3)(b)); ■ Etablir d'autres mécanismes et processus informels basés sur la communauté pour résoudre les litiges relatifs aux biens (Article 4(3)(c)); ■ Mettre en place un dispositif abordable pour l'enregistrement des biens selon lequel tout titre de propriété, y compris pour des terres, établi selon un système d'occupation des terres coutumier ou légal est reconnu (Article 4(3)(d)). <p>Le gouvernement ne peut pas s'approprier les biens laissés par les réfugiés et les personnes déplacées sauf dans des circonstances impérieuses et pressantes et après prise en considération de la nécessité d'indemniser et en s'assurant que d'autres droits ne sont pas violés.</p>
Article 5 (Droits à la propriété des conjoints rapatriés)	<p>Les Etats s'engagent à:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Veiller à ce que les rapatriés soient en mesure de récupérer les biens appartenant à un conjoint décédé (Article 5(1)); ■ Veiller à ce que les femmes soient en mesure de posséder des biens et ne subissent pas de discriminations dans ce domaine (Article 5(3)).
Article 6 (Droits à la propriété des enfants rapatriés)	<p>Les Etats s'engagent à protéger le droit des enfants rapatriés à hériter des biens de leurs parents conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.</p>
Article 7 (Droits de propriété des communautés rapatriées)	<p>Les Etats s'engagent à reconnaître les droits à la propriété spécifiques des éleveurs et des autres communautés dont les moyens de subsistance sont liés aux terres qu'ils occupent.</p>
Article 8 (Indemnisation)	<p>Les Etats s'engagent à:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Octroyer une indemnisation aux réfugiés et aux personnes déplacées pour les pertes de biens dont le gouvernement est directement responsable (Article 8(1)); ■ Mettre en place un cadre permettant le paiement d'une indemnisation lorsque le gouvernement n'est pas directement responsable (Article 8(2)).

en particulier mettre en place des mécanismes pour régler les réclamations concurrentes relatives aux biens dans le contexte de retours de grande ampleur. Cette préoccupation se reflète dans le titre du Protocole sur les biens, lequel mentionne «les droits à la propriété des rapatriés», ainsi que dans le préambule, lequel fait référence à l'engagement des Etats à veiller à ce que «les réfugiés et les personnes déplacées, lors de leur retour vers leur région d'origine, récupèrent leurs biens avec l'aide des autorités traditionnelles et administratives locales». En outre, l'article 2, qui énonce les objectifs du Protocole sur les biens, prévoit que l'un de ces objectifs est de «mettre en place des principes juridiques en vertu desquels les Etats membres devront veiller à ce que les réfugiés et les personnes déplacées, lors de leur retour dans leur région d'origine, récupèrent leurs biens avec l'aide des autorités traditionnelles et administratives locales». Certains acteurs de la société civile se sont dès lors inquiétés que le Protocole sur les biens puisse limiter la protection des droits à la propriété aux seules personnes déplacées qui regagnent leur région d'origine, en excluant celles qui, pour une raison ou une autre, choisissent l'intégration sur place ou la réinstallation comme solution durable.

Cependant, bien que les personnes rapatriées constituent l'objet principal du Protocole sur les biens, aucune de ses dispositions ne cherche à limiter les droits des personnes déplacées qui choisissent de ne pas rentrer. La plupart de ses dispositions prévoient une protection large des droits à la propriété de toutes les personnes déplacées. Par exemple, l'article 4 prévoit que les Etats «aideront les personnes déplacées et les réfugiés et/ou les personnes déplacées réinstallées à récupérer, dans la mesure du possible, les biens et les possessions qu'elles ont laissés ou dont elles ont été dépossédées au cours de leur déplacement».

Cette aide n'est pas conditionnée au retour des personnes déplacées ou des réfugiés. En outre, rien dans le Protocole n'empêche les réfugiés et les personnes déplacées qui ne sont pas rentrés de faire une réclamation dans le cadre des mécanismes qu'il crée.

Le Protocole sur les biens se place explicitement dans un cadre de droit international plus large, incluant la protection des droits universels à la propriété, en rappelant la diversité des mécanismes à la disposition des personnes rapatriées, prévoyant que «aucune disposition de ce Protocole ne doit affecter le droit des

personnes déplacées et des réfugiés d'entreprendre des procédures visant à récupérer leurs biens par l'intermédiaires des tribunaux nationaux et/ou de la Commission africaine ou de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples».⁶⁴

Il importera néanmoins de surveiller la mise en oeuvre du Protocole afin de veiller à ce que les droits à la propriété de toutes les personnes déplacées soient protégés, malgré l'accent mis sur les personnes rapatriées dans le Protocole. Le fait de limiter les droits à la propriété des personnes déplacées à celles qui regagnent leur lieu d'origine serait incompatible avec les Principes Directeurs, lesquels prévoient la protection des droits à la propriété «des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont regagné leur lieu d'origine ou ont été réinstallées»⁶⁵ et pourraient mettre une pression injustifiée sur les personnes déplacées pour qu'elles rentrent.

Récupération

L'article 4 est au centre du Protocole sur les biens. Il prévoit la mise en place de procédures législatives et judiciaires pour la récupération des biens possédés ou occupés par les personnes déplacées et le dépôt de demandes d'indemnisation lorsque la restitution n'est pas possible.

Reconnaissant la présence et la capacité limitées des institutions étatiques à gérer un nombre important de réclamations et le fait qu'une proportion importante de toutes les terres dans les Etats membres du Pacte est possédée selon un régime d'occupation coutumière, le Protocole exige des Etats qu'ils mettent en place «d'autres mécanismes et processus informels basés sur la communauté pour résoudre les litiges liés aux biens avec des exigences de preuve de propriété simples basées sur des témoignages fiables et vérifiables».⁶⁶ Cette disposition reconnaît deux des principaux défis à la restitution des biens – la perte des registres (écrits ou oraux) du fait du déplacement, et le fait que la possession et le titre de propriété des terres peuvent ne jamais avoir fait formellement l'objet d'un écrit.

L'interaction entre systèmes juridiques coutumiers et nationaux

Le Protocole sur les biens s'efforce de réglementer l'enchevêtrement complexe entre les dispositions juridiques coutumières et nationales qui régissent la distribution

des terres dans la région, notamment l'octroi de terres par décret présidentiel, la distribution via des dispositifs coutumiers et la propriété étatique de titres originaux de propriété foncière.

La reconnaissance et la conciliation de régimes d'occupation des terres coutumiers et nationaux représente un défi particulièrement difficile dans le domaine du droit à la propriété, dans la mesure où les deux systèmes sont souvent en contradiction. Dans de nombreuses zones de la région, par exemple, la coutume locale veut que si les terres sont abandonnées même pour de courtes périodes, d'autres personnes puissent en prendre possession en toute légalité – une disposition que l'on retrouve rarement, voire jamais, dans le droit national et qui a un impact clairement négatif sur les personnes déplacées. Le Protocole sur les biens affirme que les principes généraux de non-discrimination constituent la base de la protection juridique des droits à la propriété des personnes déplacées (Article 3). Le Protocole exige donc, comme fondement, que la reconnaissance des titres de propriété de terres et d'autres types de possession et d'usage ne viole pas les principes de base de non-discrimination.

Enregistrement des terres

Afin de prévenir les pertes et de faciliter le processus de récupération, le Protocole sur les biens exige des Etats qu'ils mettent en place «un dispositif d'enregistrement des biens accessible dans lequel les titres de propriété, y compris des terres, régis à la fois par les systèmes d'occupation des terres coutumiers et légaux sont reconnus». ⁶⁷ Cette disposition permet non seulement d'améliorer les possibilités de protection des droits à la propriété des personnes susceptibles d'être déplacées à l'avenir, mais aussi de mieux protéger l'accès aux terres des groupes marginalisés plus généralement. Les femmes, par exemple, ont souvent des difficultés pour accéder aux titres de propriété même en l'absence de déplacement, ce qui peut être réglé par des systèmes d'enregistrement.

Il est toutefois important de faire remarquer que l'enregistrement de terres antérieurement régies par des systèmes coutumiers comporte certains risques. S'ils ne sont pas gérés avec soin, ces systèmes d'enregistrement peuvent institutionnaliser des injustices en forçant des relations communautaires complexes à se fondre dans un modèle simplifié de

propriété individuelle. Par exemple, il se peut que les chefs traditionnels gèrent des terres, mais qu'ils le fassent selon des règles comprises et acceptées par la communauté. Si un système d'enregistrement inscrit ces administrateurs comme propriétaires, pourraient-ils vendre les terres communautaires pour leur profit personnel? Il faut veiller attentivement à ce que l'enregistrement n'ait pas un effet dissuasif sur le respect des obligations envers les autres membres de la communauté ou n'exclue pas d'autres personnes, comme les éleveurs qui ont des droits traditionnels d'accès. A cet égard, il peut être utile d'appliquer l'article 4(3)(d) conjointement avec le Principe 15.2 des Principes de Pinheiro qui recommande, mais n'exige pas, l'enregistrement selon les modalités «nécessaires pour garantir la sécurité d'occupation au regard de la loi». En outre, les membres de la société civile pourraient contribuer à l'élaboration de systèmes d'enregistrement qui reflètent de manière plus précise la nature à plusieurs niveaux des systèmes coutumiers (par exemple, en enregistrant les communautés comme propriétaires, plutôt que les individus).

Prévention des pertes

L'article 3(2) exige que les Etats «dans toutes les circonstances possibles» protègent les biens des personnes déplacées contre une série d'abus, de leur utilisation comme bouclier dans des opérations militaires à leur destruction comme forme de punition collective.

L'article 4 du Protocole sur les biens traite de la question de l'acquisition ou de l'expropriation par l'Etat des biens des personnes déplacées et des réfugiés. Selon le Protocole, les Etats peuvent seulement exproprier «dans des circonstances impérieuses et pressantes justifiées par l'intérêt général du public ou de la communauté» et «au moyen de procédures prévues par la loi». ⁶⁸ Bien que cela réaffirme utilement les principes généraux de protection de la propriété, il n'existe pas de disposition spécifique dans le Protocole relative aux freins et contrepoids qui doivent faire partie intégrante de ces procédures. Il est seulement recommandé aux Etats, en des termes généraux, d'assurer un «équilibre équitable» entre le droit de posséder des biens et le droit de l'Etat de les acquérir ou de les exproprier en veillant à ce que d'une part, «les personnes déplacées ou les réfugiés ne supportent pas de manière disproportionnée ou déraisonnable la charge de la perte de leurs biens sans indemnisation ou restitution pour cette

perte» et d'autre part, «la perte des biens des personnes déplacées ou des réfugiés ne viole pas d'autres droits connexes, comme le droit à la vie de famille, à un foyer et à un logement adéquat». ⁶⁹

Indemnisation

Lorsque les Etats sont «directement responsables» de la perte des biens, le Protocole les oblige à compenser les biens qui ne peuvent pas être récupérés. ⁷⁰ Lorsque l'Etat n'est pas directement responsable, le Protocole sur les biens l'oblige à mettre en place un cadre pour permettre une indemnisation «par les personnes responsables» ⁷¹ Le Protocole stipule que les conditions du contrat d'indemnisation doivent être fixées sur la base de la législation nationale (Article 8(3)). ⁷²

Même si le Protocole va dans le sens du progrès en établissant un cadre pour régir les questions d'indemnisation, toute une série de questions complexes devront être réglées en pratique. Tout d'abord, le Protocole envisage l'indemnisation comme une solution secondaire, à rechercher lorsque la récupération n'est «pas possible». Comment ce terme va-t-il être interprété en pratique? Sera-t-il applicable seulement lorsque les biens ont été détruits? Pourrait-il s'appliquer lorsque, par exemple, des occupants secondaires ont établi une occupation de longue durée dans une propriété donnée? Une fois que le besoin d'indemnisation est établi, comment les Etats vont-ils faire face à la difficulté parfois extrême d'identifier les personnes responsables de la perte des biens, en particulier dans les situations de conflit? Comment la valeur des biens perdus va-t-elle être évaluée? Les circonstances du conflit et du déplacement peuvent radicalement altérer la valeur des biens et un litige peut survenir sur cette question. Une difficulté supplémentaire vient du fait que l'indemnisation peut être octroyée soit en numéraire, soit en nature (par exemple par l'attribution d'une autre terre). Les meilleures solutions à ces questions complexes peuvent être obtenues au cas par cas moyennant un examen attentif du contexte, et la société civile peut jouer un rôle primordial en contribuant à cette discussion.

Les droits de la femme

Les femmes réfugiées et déplacées font face à de nombreux obstacles pour récupérer leurs biens à leur retour. A de nombreux égards, ces défis ne sont que le prolongement de la discrimination à laquelle les femmes sont confrontées dans des situations de non-

déplacement. Dans certaines zones de la région, par exemple, les femmes n'ont pas le droit de posséder des terres. C'est le cas, par exemple, en Angola où selon la loi coutumière la terre doit rester sous le contrôle des hommes et où une veuve risque de perdre les terres au profit de la famille de son mari. ⁷³ Ces systèmes créent des obstacles supplémentaires au retour des femmes déplacées et encouragent souvent l'exploitation et la misère.

Le Protocole sur les biens rappelle et recommande aux Etats de respecter les principes importants déjà reconnus par le droit international. L'article 3(1)(e) du Protocole prévoit que, comme point de départ, les Etats doivent ratifier et respecter la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique.

L'article 5 est consacré à la protection «des droits à la propriété des conjoint(e)s rapatrié(e)s». Les Etats s'engagent à «s'occuper des demandes de protection particulières des conjoint(e)s, parents isolés et des femmes seules qui rentrent, en ce qui concerne les litiges relatifs aux biens de la famille ou d'autres biens lorsqu'un(e) conjoint(e) est décédé(e). ⁷⁴ Bien que le Protocole prévoit que les «Etats doivent faire en sorte que les femmes rapatriées et toutes les femmes, y compris les femmes célibataires, aient effectivement la capacité juridique de posséder des terres et d'autres biens en leur nom propre, sans discrimination d'aucune sorte», le texte ne précise pas comment cela devrait être réalisé. ⁷⁵ Le Protocole sur les biens prévoit cependant que les régimes nationaux d'enregistrement des biens envisagés par le Protocole à l'article 4 (voir l'exposé ci-dessus) soient conçus pour «accorder aux femmes la capacité juridique d'enregistrer des titres de propriété de terres ou de biens qu'elles possèdent en vertu des régimes d'occupation des terres tant coutumiers que légaux». ⁷⁶

Enfants rapatriés

Les enfants sont particulièrement vulnérables pendant le processus de déplacement, notamment quand ils sont orphelins ou séparés de leur famille. Le Protocole sur les biens prévoit que tous les Etats membres doivent ratifier et respecter la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits de l'enfant. ⁷⁷ L'article 6 prévoit que

«les Etats membres seront attentifs au sort de tous les enfants rapatriés, sans discrimination entre les filles et les garçons, les orphelins, les enfants naturels et les enfants adoptés, lorsque ces enfants risquent d'être déshérités ou dépossédés des biens de leur famille». En particulier, les Etats membres doivent mettre en place des dispositifs juridiques pour que les biens des enfants rapatriés et des orphelins soient administrés par fidéicomis, pour harmoniser la législation sur l'héritage et la succession et pour garantir aux enfants un accès rapide et sans entrave aux biens de leurs défunts parents.

Le Protocole prévoit aussi que les Etats membres doivent respecter «l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe fondamental applicable à tous les enfants rapatriés orphelins ou qui ont perdu leurs deux parents au cours de leur déplacement ou de leur refuge».⁷⁸

Communautés dont les moyens de subsistance dépendent de la terre

Le Protocole sur les biens reconnaît la nécessité d'accorder une protection spéciale aux communautés dont «les moyens de subsistance dépendent d'un attachement particulier à la terre» (article 7). A cet égard, le Protocole s'appuie sur la reconnaissance dans les Principes Directeurs de l'obligation particulière des Etats «de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis à vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers».⁷⁹ Cette protection spéciale comprend l'exigence de veiller à ce qu'à la suite du déplacement ces personnes soient «réintégrées dans les zones qu'elles occupaient précédemment».⁸⁰ Lorsque la réintégration n'est pas possible, «des terres dont la valeur est au moins égale à celles occupées précédemment» ou un contrat d'indemnisation approprié doit être fourni.⁸¹

Législation type

La législation type rédigée pour mettre en oeuvre le Protocole sur les biens ne fait pas partie du texte du Protocole. Néanmoins, elle sert de guide pour certaines mesures administratives et institutionnelles susceptibles d'être adoptées pour transposer le Protocole en droit interne. Outre les droits essentiels énoncés dans le Protocole sur les biens, la législation type envisage la création de groupes locaux chargés de la récupération et d'une commission chargée des réclamations de

biens. Parmi les éléments clés des nouveaux mécanismes envisagés au niveau national par la législation type, on trouve:

- Les Groupes traditionnels chargés de la récupération des biens (Groupes locaux): le groupe local est conçu comme un mécanisme basé sur la communauté pour récupérer les biens possédés traditionnellement par les rapatriés «sur la base d'exigences de preuve de propriété ou de possession ou d'occupation, fondées sur des témoignages fiables et vérifiables». Les décisions du groupe doivent être communiquées aux autorités administratives locales. Les personnes qui ne sont pas satisfaites par une décision du groupe peuvent soumettre une réclamation à la Commission chargée des réclamations de biens.⁸²
- La Commission chargée des réclamations des biens des rapatriés: la Commission chargée des réclamations des biens est une instance quasi-judiciaire, inquisitoriale, à plein temps, chargée d'examiner et de trancher les litiges et de conseiller le ministre compétent «afin d'assurer que les biens ou les terres, y compris le logement, des personnes déplacées et des réfugiés sont protégés, dans toutes les circonstances possibles, contre l'appropriation arbitraire ou illégale, la saisine, l'occupation ou l'utilisation contrainte ou forcée».⁸³

2.5 Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants

La violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, qui va des pratiques traditionnelles dangereuses au viol et à la traite, est une cause de souffrance incommensurable et de déplacements dans la région des Grands Lacs. Il existe de nombreux exemples dans la région de violences sexuelles utilisées comme un outil de guerre. La violence sexuelle n'est pas seulement une cause de déplacement mais le déplacement augmente à son tour la vulnérabilité des femmes et des enfants à la violence sexuelle.

Le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants (le Protocole sur la violence sexuelle) vise à fournir un ensemble complet de mesures pour faire face au

Le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants en bref

Article 1: Définition	La définition de la violence sexuelle inclut le viol, le harcèlement sexuel, les coups et blessures, l'agression ou la mutilation des organes de reproduction féminins, l'esclavage sexuel, la grossesse forcée, la stérilisation forcée, les pratiques dangereuses, l'exploitation ou la contrainte sexuelle, la traite ou le trafic de femmes et d'enfants à des fins d'esclavage sexuel, l'asservissement, les avortements forcés ou les grossesses forcées, l'infection de femmes et d'enfants avec des maladies sexuellement transmissibles ou tout autre acte de gravité comparable.
Article 2: Objectifs	Les objectifs du Protocole sont les suivants: assurer une protection aux femmes et aux enfants contre la violence sexuelle; renforcer le cadre juridique pour poursuivre en justice et punir les auteurs et prévoir la mise en place d'un mécanisme régional pour apporter une aide juridique, médicale et sociale aux rescapés.
Article 4: Catégories et éléments constitutifs des crimes de violence sexuelle	Engage les Etats à poursuivre en justice les auteurs de crimes de violence sexuelle, y compris la violence sexuelle commise en lien avec le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, ainsi que la traite des femmes et des enfants.
Article 6: Réponses régionales à la violence sexuelle	<p>Prévoit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Des obligations pour tous les Etats membres de coopérer avec les autres Etats membres pour les demandes relatives à l'arrestation et à la remise des individus accusés de violence sexuelle; ■ Des procédures simplifiées pour déposer des plaintes pour violence sexuelle; ■ L'abolition des règles limitant les crimes de violence sexuelle; ■ La mise en place de procédures juridiques et médicales pour aider les victimes de violence sexuelle; ■ La mise en place d'un dispositif régional de formation de la police, des fonctionnaires de la justice et des autres personnes s'occupant de cas de violence sexuelle.

problème de la violence sexuelle dans la région.⁸⁴ Le Protocole élargit de manière considérable la variété des actes de violence sexuelle que les Etats membres doivent criminaliser. Dans le même temps, il vise à prévenir la violence sexuelle, à apporter un soutien et une indemnisation aux victimes et à traiter les auteurs.

Le Protocole sur la violence sexuelle emboîte le pas aux développements récents du droit international qui ont conduit à la criminalisation progressive des actes de violence sexuelle et il ne laisse aucune marge aux tentatives d'amoindrir la gravité de la violence sexuelle pour des motifs culturels ou autres. Le Protocole énonce que «les principes régissant la violence sexuelle s'inspireront des développements récents relatifs à la criminalisation de la violence sexuelle et à la répression des auteurs de violence sexuelle en vertu du droit pénal international».⁸⁵

En outre, en vertu du Protocole, «les Etats membres garantissent que la violence sexuelle sera punie en temps de paix et dans les situations de conflit armé».⁸⁶

Le Protocole a trois objectifs principaux (Article 2):

- Assurer une protection aux femmes et aux enfants contre la violence sexuelle;
- Mettre un terme à l'impunité en matière de violence sexuelle en créant un cadre juridique pour poursuivre en justice et punir les auteurs de crimes de violence sexuelle dans la région des Grands Lacs;
- Prévoir la mise en place d'un mécanisme régional pour apporter une aide juridique, médicale et sociale, y compris des conseils et une indemnisation,

Poursuivre les crimes de violence sexuelle en justice ou accorder une amnistie

L'une des questions que le Protocole sur la violence sexuelle n'aborde pas concerne l'interaction entre l'insistance du Protocole sur la poursuite en justice de tous les crimes de violence sexuelle dans la région et l'octroi d'amnisties, qui constituent un élément courant dans les accords de paix dans la région, ou les immunités accordées en vertu du droit national.

aux femmes et aux enfants victimes et aux rescapés de la violence sexuelle dans la région.

La définition de la violence sexuelle: une approche large

Le Protocole sur la violence sexuelle comprend une définition large de la violence sexuelle. L'article 1(5) du Protocole définit la violence sexuelle comme «tout acte qui viole l'autonomie sexuelle et l'intégrité du corps des femmes et des enfants en vertu du droit pénal international, y compris de manière non exhaustive:

- a) Le viol;
- b) Le harcèlement sexuel;
- c) Les coups et blessures;
- d) L'agression ou la mutilation des organes de reproduction féminins;
- e) L'esclavage sexuel;
- f) La prostitution forcée;
- g) La grossesse forcée;
- h) La stérilisation forcée;
- i) Les pratiques dangereuses, y compris tous les comportements, attitudes et/ou pratiques qui affectent de manière négative les droits fondamentaux des femmes et des enfants, tels que le droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'éducation et à l'intégrité physique, tels que définis dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique;
- j) L'exploitation ou la contrainte sexuelle des femmes et des enfants pour qu'ils effectuent des corvées domestiques ou qu'ils offrent un confort sexuel;
- k) La traite et le trafic des femmes et des enfants à des fins d'esclavage sexuel ou d'exploitation sexuelle;
- l) L'asservissement par l'exercice d'un ou de tous les pouvoirs liés au droit de propriété à l'égard des femmes, ce qui inclut l'exercice de ce pouvoir au cours de la traite des femmes et des enfants;

- m) Les avortements forcés ou les grossesses forcées de femmes et de fillettes suite à l'enfermement illégal d'une femme ou d'une fillette rendue enceinte par la force, avec l'intention d'affecter la composition ou l'identité de toute population ou entraînant d'autres violations graves du droit international et comme syndrome d'humiliation, de douleur, de souffrance et d'assujettissement physiques, sociales et psychologiques des femmes et des fillettes;
- n) L'infection de femmes et d'enfants par des maladies sexuellement transmissibles, y compris le VIH/SIDA;
- o) Tout autre acte ou forme de violence sexuelle de gravité comparable».

L'article 1(5) du Protocole prévoit en outre que «la violence sexuelle inclut également la violence sexiste, c'est-à-dire la violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche les femmes de manière disproportionnée. Elle englobe les actes qui infligent des tourments ou des souffrances d'ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte et les autres privations de liberté, telles que définies par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans la Recommandation générale 19».

Le Protocole sur la violence sexuelle reprend le Statut de Rome sur la Cour pénale internationale en énonçant que «le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable» constituent des crimes contre l'humanité «lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque».⁸⁷

Combattre l'impunité

Reflétant l'accent du Préambule sur la nécessité de combattre l'impunité en matière de violence sexuelle, le Protocole sur la violence sexuelle prévoit que les crimes de violence sexuelle ne seront pas soumis à des limitations réglementaires⁸⁸ et encourage l'imposition d'une sentence maximale d'emprisonnement comme le prévoit la législation nationale pour toute personne condamnée pour un crime de violence sexuelle à l'égard de toute femme ou enfant.⁸⁹

Le Protocole sur la violence sexuelle crée également un cadre pour veiller à ce que les auteurs n'échappent pas à leur arrestation et à leur jugement en obligeant tous

S'assurer que les femmes reçoivent une compensation.

Le Protocole sur la violence sexuelle ne précise pas comment le paiement d'une indemnisation doit être assuré en pratique. Dans les situations de conflit et de déplacement, il peut se révéler presque impossible d'identifier les responsables de crimes de violence sexuelle. Même quand les auteurs peuvent être identifiés, ils peuvent ne pas être en situation financière de payer une indemnisation à leurs victimes.

Le Protocole sur la violence sexuelle suggère toutefois que la responsabilité des Etats en matière d'indemnisation des victimes «peut impliquer la création d'un dispositif spécial dans le cadre du fonds pour la reconstruction et le développement, dont l'objectif sera de fournir une assistance sociale et juridique, un traitement médical, des conseils, une formation, la réadaptation et la réintégration des rescapés et des victimes de violence sexuelle, y compris les personnes incapables d'identifier les auteurs de violence sexuelle».⁹⁶

La législation type qui a été élaborée pour aider à la mise en œuvre du Protocole envisage la création, dans chaque Etat membre, d'un Comité pour la protection des femmes et des enfants contre la violence sexuelle et d'une Commission pour l'indemnisation des victimes de violence sexuelle. L'une des fonctions du Comité est de présenter des demandes d'indemnisation à la Commission au nom des victimes de violence sexuelle. La Commission est chargée de déterminer le montant de l'indemnisation à payer à chaque victime et de déterminer «la personne ou l'instance responsable du paiement de cette indemnisation».⁹⁷

les Etats membres à coopérer en répondant aux demandes des autres Etats membres visant à l'arrestation et à la remise des personnes accusées de crimes de violence sexuelle.⁹⁰

Soutien et indemnisation des victimes

Reconnaissant la vulnérabilité particulière des victimes des crimes de violence sexuelle et les barrières culturelles à l'utilisation des voies de recours, le Protocole sur la violence sexuelle prévoit la simplification des procédures pour les victimes de violence sexuelle, y compris «les femmes, les enfants et les autres parties intéressées».⁹¹

Le Protocole souligne la nécessité, lors de la conduite des procès, de prendre en considération «l'état émotionnel des victimes et des rescapés de ces crimes».⁹² Dans ces procédures, les Etats ont par exemple accepté que «les victimes et les rescapés témoignent à huis clos, ou par vidéo, qu'ils ne soient ni contraints ni obligés de témoigner dans des procédures pénales publiques, et qu'il ne soit pas permis de dénigrer leur caractère et leur intégrité pour défendre toute personne accusée de crime de violence sexuelle». Pour garantir l'application de ces dispositions en pratique, les Etats ont également accepté de créer un dispositif régional spécial pour former et sensibiliser, entre autres, les officiers de justice, les unités de police, les travailleurs sociaux et les responsables des médias qui traitent de cas de violence sexuelle.⁹³

Le Protocole sur la violence sexuelle prévoit que «les Etats membres mettront en place des procédures juridiques et médicales pour assister les victimes et les rescapés de la violence sexuelle».⁹⁴ De plus, en vertu de l'article 6(6) du Protocole, les Etats membres «assument la responsabilité de veiller à ce que les victimes et les rescapés de la violence sexuelle reçoivent une indemnisation de la part des auteurs».⁹⁵

3 Mettre en oeuvre les nouvelles normes: les programmes d'action et les projets qui s'y rattachent

Partie intégrante du Pacte, le Programme d'action consiste en groupes de projets liés entre eux et conçus pour garantir que les nouvelles normes juridiques et les engagements des Etats dans le Pacte sont mis en pratique.

Le Programme d'action contient des centaines de pages décrivant des centaines d'activités. Il existe 33 projets prioritaires regroupés sous les quatre piliers thématiques: questions humanitaires et sociales, démocratie et bonne gouvernance, développement économique et intégration régionale, paix et sécurité.⁹⁸ Le Programme d'action comprend des cadres pour chacun des projets, avec des objectifs, des activités, les partenaires appropriés et des indicateurs de résultat, ainsi que les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs du projet.

La plupart des projets qui visent directement les réfugiés et les personnes déplacées se trouvent sous le pilier humanitaire et social. Les projets rattachés à d'autres piliers peuvent toutefois également avoir un impact important sur les populations déplacées.

La mise en oeuvre de chacun de ces projets suit généralement le même modèle. Un coordinateur régional de projet (CRP) au Secrétariat de la Conférence est chargé des activités au niveau régional, assisté par des Coordinateurs nationaux de projet (CNP) et des mécanismes nationaux de coordination dans chaque Etat membre.⁹⁹ Les mécanismes nationaux de coordination comprennent des représentants des gouvernements, des agences des Nations Unies, de la société civile et des donateurs et ils sont responsables de la mise en oeuvre au plan national. Les organisations de la société civile dans la région pourraient partager leurs expériences pour atteindre cet objectif et veiller à ce que ces mécanismes soient le plus efficaces possible.

3.1 Programme d'action relatif aux questions humanitaires et sociales

Cette partie fournit un aperçu sommaire des principaux éléments du Programme relatif aux questions humanitaires et sociales, en mettant l'accent sur les projets particulièrement pertinents pour les personnes déplacées et les réfugiés – et que les ONG pourraient intégrer dans leurs activités et leurs objectifs de plaidoyer.¹⁰⁰

3.1.1 Mécanismes pour mettre en oeuvre le Programme d'action relatif aux questions humanitaires et sociales

Le Programme d'action relatif aux questions humanitaires et sociales doit être mis en oeuvre sous la supervision générale et les orientations d'un Comité pour la coordination des questions humanitaires, sociales et environnementales qui doit être créé par le Secrétariat de la Conférence. Le rôle du Comité est de coordonner et de mettre en oeuvre les activités de ce pilier, d'harmoniser les politiques de protection et d'assistance, de mobiliser les ressources, de soutenir les actions de plaidoyer en faveur de la conformité avec les instruments internationaux, notamment l'application nationale des Protocoles du Pacte (en particulier les trois protocoles centraux dans le domaine humanitaire), de faciliter le dialogue sur les questions relatives aux questions humanitaires et sociales dans la région et d'apporter un soutien institutionnel aux structures nationales chargées des questions humanitaires et sociales.

Des sous-comités d'experts doivent être mis en place selon les besoins. Par exemple, un sous-comité d'experts doit être désigné pour servir de comité de pilotage sur les questions relatives à la protection et l'assistance aux personnes déplacées. Le Protocole sur les biens crée également un sous-comité d'experts pour veiller à la mise en oeuvre dans les Etats membres.¹⁰¹ Plus généralement, un Comité consultatif sur les groupes vulnérables composé d'experts techniques désignés par les Etats membres doit également être nommé pour aider à la mise en oeuvre et au suivi des différents projets.

<p>Pilier humanitaire et social</p>	<p>Sous-Programme 1: Cadre pour la planification en prévision de catastrophes, la protection et l'assistance aux personnes déplacées et leur environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Conformité aux instruments internationaux et régionaux de droits de l'homme, au droit international humanitaire, délivrance de documents d'identité aux personnes déplacées, aux réfugiés et aux apatrides ■ Protection, assistance et recherche de solutions durables pour les populations déplacées et les communautés qui les accueillent ■ Cadre juridique pour les questions relatives à la récupération des terres et des biens par les réfugiés et les personnes déplacées rapatriés ■ Evaluation environnementale, restauration et réadaptation des installations humaines, en particulier dans et autour des camps et des installations de réfugiés et de personnes déplacées <p>Sous-Programme 2: Rétablissement des services sociaux de base, fourniture de soins de santé et soutien psychosocial aux groupes avec des besoins spécifiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Mobilisation des ressources pour le rétablissement des services de base ■ Lutte contre le VIH/SIDA, les infections sexuellement transmissibles, la tuberculose et la malaria dans la région des Grands Lacs ■ Prévention et lutte contre l'exploitation sexuelle, les abus et la violence sexiste et assistance aux victimes ■ Promotion et utilisation du Kiswahili comme langue de travail dans la région des Grands Lacs
<p>Pilier sur la paix et la sécurité</p>	<p>Sous-Programme d'action pour la gestion sécuritaire concertée des frontières communes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gestion sécuritaire concertée des frontières communes ■ Désarmement et rapatriement de tous les groupes armés dans l'est de la RDC ■ Désarmement des éleveurs nomades armés et promotion du développement durable dans la Zone 3 ■ Développement des zones frontalières et promotion de la sécurité humaine ■ Déminage et actions concernant les mines dans la région des Grands Lacs <p>Sous-Programme d'action pour la promotion de la coopération interétatique pour la paix et la sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Coordination des activités et renforcement des capacités dans la sous-région pour lutter contre la prolifération illicite des armes de petit calibre et des armes légères ■ Lutte contre le crime et le terrorisme transnational
<p>Pilier sur la démocratie et la bonne gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centre régional sur la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme ■ Initiative régionale pour la prévention et la réduction des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide et pour la lutte contre l'impunité dans la région des Grands Lacs ■ Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles ■ Création d'un Conseil régional pour l'information et la communication
<p>Pilier sur le développement économique et l'intégration régionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Création d'un dispositif régional de soutien à la micro finance ■ Bassins transfrontaliers de développement ■ Projet régional sur l'alimentation et la sécurité ■ Redynamisation de la Communauté économique des pays des Grands Lacs ■ Mécanisme régional de certification des ressources naturelles ■ Corridor nord: Programme pour l'amélioration des infrastructures et des équipements de transport ■ Autoroute transafricaine: Mombassa-Lagos ■ Projet de corridor Lobito (étude de préfaisabilité) ■ Projet de corridor sud (étude de préfaisabilité) ■ Etude de faisabilité pour la réhabilitation et la navigabilité du bassin du fleuve Congo ■ Réhabilitation et connectivité du barrage INGA ■ Etude de faisabilité d'un oléoduc régional ■ Etude de faisabilité d'un projet de gaz méthane ■ Projet de système câblé sous-marin est africain

3.2 Idées pour s'impliquer dans des projets au bénéfice des réfugiés et des personnes déplacées

Les projets dans le pilier humanitaire et social se divisent en deux sous-programmes. L'un des deux se concentre sur le rétablissement des services de base et l'autre sur la réponse aux catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et la protection des personnes déplacées.

Le sous-programme qui se concentre sur la planification en prévision de catastrophes et sur la protection des personnes déplacées englobe quatre projets:

- 1) Conformité aux instruments internationaux et régionaux de droits de l'homme, au droit international humanitaire, délivrance de documents d'identité aux personnes déplacées, aux réfugiés et aux apatrides;
- 2) Protection, assistance et recherche de solutions durables pour les populations déplacées (réfugiés et personnes déplacées) et pour les communautés d'accueil;
- 3) Cadre juridique sur les questions relatives à la récupération des terres et des biens par les réfugiés et les personnes déplacées rapatriés;
- 4) Evaluation de l'environnement, restauration et réadaptation des installations humaines, en particulier dans et autour des camps et des installations de réfugiés/personnes déplacées.

Bien que les Etats aient la principale responsabilité pour mettre en œuvre le Programme d'action, les acteurs non gouvernementaux peuvent jouer un rôle essentiel en ajustant leurs programmes de travail et en intégrant les activités identifiées dans le Pacte dans leur propre travail. Trois projets sont exposés ci-dessous comme exemples de possibilités d'engagement par les organisations de la société civile en général et par les organisations de réfugiés et de personnes déplacées en particulier.

Projet 1: Conformité aux instruments internationaux et régionaux de droits de l'homme, au droit international humanitaire, délivrance de documents d'identité aux personnes déplacées, aux réfugiés et aux apatrides.

Les activités décrites dans ce projet englobent:

- Examen de l'état des ratifications et des réserves et de la transposition en droit interne des instruments juridiques pertinents dans tous les Etats membres;

- Diffusion de documents d'information et de formation;
- Réunions périodiques de supervision des commissions nationales de droits de l'homme;¹⁰²
- Création de normes régionales pour la reconnaissance mutuelle des diplômes obtenus par les réfugiés par tous les Etats membres, ainsi que des certificats de naissance et de mariage;
- Création d'un mécanisme régional de supervision ou organisation de réunions communes sur la délivrance et l'harmonisation des documents d'identité;
- Renforcement des capacités nationales de surveillance de la conformité aux obligations internationales par des commissions nationales de droits de l'homme ou de médiateurs.

Les organisations de la société civile pourraient avoir un rôle de leadership dans certaines de ces activités, en réalisant par exemple un bilan juridique et politique des ratifications et des réserves aux conventions internationales et régionales de droits de l'homme dans l'ensemble de la région, et en examinant dans quelle mesure ces instruments ont été mis en œuvre dans la législation nationale. En outre, les ONG et les organisations de la société civile qui travaillent auprès des réfugiés et des personnes déplacées sont bien placées pour faire valoir la nécessité de respecter et de promouvoir les droits des personnes déplacées conformément aux instruments internationaux et régionaux de droits de l'homme, ainsi que la nécessité de transposer ces instruments en droit interne.

Les ONG et les organisations de la société civile pourraient également contribuer à la diffusion de documents d'information et de formation sur les droits des réfugiés et des personnes déplacées en droit international, régional et national; s'engager auprès du Comité pour la coordination des questions humanitaires, sociales et environnementales et ses sous-comités d'experts pour veiller à ce que les commissions de droits de l'homme dans l'ensemble de la région accordent une grande attention aux droits des personnes déplacées et apporter une contribution aux mécanismes régionaux pour la délivrance de documents d'identité et la reconnaissance par tous les Etats membres des diplômes et des qualifications professionnelles.

Projet 2: Protection, assistance et recherche de solutions durables pour les populations déplacées (réfugiés et personnes déplacées) et pour les communautés d'accueil

Ce projet s'appuie sur un éventail d'activités au niveau national et régional pour atteindre ces objectifs, notamment:

- Désignation de points de contacts gouvernementaux et non gouvernementaux pour faciliter la communication au plan national et régional sur les questions de personnes déplacées et de réfugiés;
- Création d'une base de données régionale sur les personnes déplacées et les réfugiés;
- Contribution aux programmes de renforcement des capacités et de formation du personnel des ministères et des autres acteurs chargés des questions humanitaires;
- Conception de programmes de co-existence au profit des réfugiés, des personnes déplacées et des communautés d'accueil;
- Identification et renforcement des groupes de personnes déplacées;

Mise en place de forums nationaux pour les personnes déplacées auxquelles les principaux ministères devraient participer.

Les activités dans le cadre de ce projet pourraient donner l'opportunité aux ONG et aux organisations de la société civile de fournir des conseils d'experts et des informations pour l'élaboration de la base de données régionale sur les personnes déplacées. Les ONG et les organisations de la société civile pourraient également soutenir les programmes de formation et les partenariats stratégiques de plaidoyer des groupes de personnes déplacées. Des campagnes visant à s'assurer que les représentants de la société civile sont impliqués dans les efforts nationaux de coordination sur les questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées pourraient également être envisagées. Enfin, les organisations de la société civile et les ONG, notamment les organisations humanitaires, sont bien placées pour contribuer au débat relatif aux solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées et à l'intégration des besoins

des communautés d'accueil dans la conception des programmes d'aide et de restitution.

Projet 3: Cadre juridique sur les questions relatives à la récupération des terres et des biens par les réfugiés et les personnes déplacées rapatriés

Les activités envisagées dans le cadre de ce projet comprennent:

- La promotion du Protocole sur les biens et la conformité à ce dernier;
- La création d'un fonds régional pour indemniser les rapatriés lorsque leurs biens sont perdus, endommagés ou ne peuvent pas être récupérés;
- La décentralisation des systèmes d'enregistrement des terres;
- La création d'une commission nationale et d'une base de données pour enregistrer les personnes déplacées et les réfugiés;
- L'élaboration de règles équitables pour l'acquisition de terres coutumières et la révision des lois ou des codes relatifs à l'occupation des terres pour parvenir à une situation équitable entre les hommes et les femmes en termes de propriété foncière, incluant des mesures spéciales pour les personnes nécessiteuses et désavantagées;
- Une protection particulière pour les dispositifs de propriété collective des terres, notamment par des minorités et des groupes indigènes;
- La mise en place de tribunaux locaux et nationaux pour régler les litiges relatifs aux biens et aux terres impliquant des rapatriés.

Les ONG et les organisations de la société civile pourraient envisager des actions ciblées de plaidoyer pour veiller à ce que les politiques nationales soient conformes aux normes énoncées dans le Protocole sur les biens. D'autres organisations pourraient réaliser des études sur l'impact de la législation foncière et les avantages et inconvénients potentiels des régimes d'enregistrement des terres. D'autres encore pourraient fournir des conseils et une assistance aux personnes déplacées pour déposer des demandes de récupéra-

tion et/ou d'indemnisation. La société civile pourrait jouer un rôle utile en produisant des informations détaillées sur la nature des litiges fonciers dans la région. Les organisations basées dans la région peuvent aussi être particulièrement bien placées pour clarifier l'interaction entre la loi coutumière et la loi nationale dans ces litiges. En réalisant chacune de ces activités, les organisations nationales et régionales ont la possibilité d'exprimer les préoccupations des populations touchées en consultant directement les réfugiés et les personnes déplacées sur ces questions.

4 Renforcement des institutions: le mécanisme régional de suivi

Le Pacte prévoit une nouvelle structure institutionnelle ou «mécanisme régional de suivi» pour à la fois assurer la mise en oeuvre du Pacte et permettre au processus de la CIRGL de faire la transition entre l'initiative de l'UA et de l'ONU et son appropriation par les Etats membres.

Les principaux organes du mécanisme de suivi sont les suivants:

- **Le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement:** le Sommet est l'organe décisionnel suprême de la CIRGL, chargé de superviser la mise en oeuvre du Pacte. Il se réunit tous les deux ans et il approuve le budget pour le processus du Pacte.¹⁰³ Le Sommet est également chargé de déterminer les conséquences de tout manquement par les Etats qui ne honorerait pas leurs engagements en vertu du Pacte.
- **La Troïka:** La Troïka est chargée de veiller au respect et à la mise en oeuvre du Pacte entre les Sommets. La Troïka est composée du Président de la Conférence (un chef d'Etat ou de Gouvernement d'un Etat membre, avec une rotation tous les deux ans), et son prédécesseur et son successeur.
- **Le Comité interministériel régional:** Ce Comité est l'organe exécutif de la Conférence. Il se réunit deux fois par an, avec la possibilité d'ajouter des sessions extraordinaires. Sa mission inclut la préparation des rapports périodiques sur la mise en oeuvre du Pacte et la préparation des budgets. Le Comité est présidé par le ministre d'un Etat membre à tour de rôle.
- **Le groupe ad hoc d'experts:** Ce groupe composé de six experts indépendants au maximum peut être chargé par le Sommet de préparer des rapports et des études suivant la demande. Le groupe ad hoc doit être composé d'un nombre égal d'hommes et de femmes.
- **Le Secrétariat de la Conférence:** C'est l'organe technique et de coordination de la CIRGL (voir l'encadré à la p.35).

- **Les mécanismes nationaux de coordination:** S'appuyant sur les comités nationaux préparatoires dans chaque Etat membre, les mécanismes nationaux de coordination ont été créés pour faciliter la mise en oeuvre du Pacte au niveau national (voir l'exposé ci-dessous sur l'implication dans le mécanisme de suivi).

- **Les mécanismes de coopération:** Ces mécanismes doivent être mis en place par le comité interministériel régional pour coordonner la mise en oeuvre du Pacte au plan régional, en collaboration avec les Etats membres, les communautés économiques régionales et les institutions régionales compétentes (voir l'exposé ci-dessous sur s'impliquer dans le mécanisme de suivi).

4.1 S'impliquer dans le mécanisme de suivi

Le caractère global du processus de préparation et de rédaction du Pacte a fait en sorte que les opinions non seulement des Etats mais aussi de la société civile et d'experts professionnels soient entendues. La société civile a joué un rôle important dans l'élaboration du Pacte lui-même, en particulier dans les processus préparatoires nationaux (dans la plupart des pays, les représentants de la société civile étaient présents à toutes les discussions).

Les mécanismes de suivi et le processus élaborés par le Pacte prolongent ce modèle de participation. La société civile constitue un partenaire essentiel pour faire en sorte que l'Etat et les autorités publiques s'impliquent dans le processus des Grands Lacs. La société civile et les autres acteurs ont de multiples possibilités de s'engager dans le processus de mise en oeuvre et de développement du Pacte.

4.1.1 Le mécanisme national de coordination

La principale méthode du Pacte consiste à obtenir des changements dans l'ensemble de la région en

***Implication dans le processus de la CIRGL au niveau national:
Checklist des questions pour la société civile***

Comment le mécanisme national de coordination de la CIRGL fonctionne-t-il?

- Quand le MNC se réunit-il? Produit-il des rapports?
- Le MNC est-il impliqué dans des projets/activités?
- Qui est le point de contact/coordonateur national?
- Qui est le représentant de la société civile?
- Comment les autorités nationales prévoient-elles le soutien ou la contribution aux activités du MNC par les ONG/société civile locales et nationales?
- Si le MNC ne fonctionne pas, que peut faire la société civile pour faire changer cela?
- Le MNC traite-t-il des questions relatives au déplacement en utilisant les protocoles et les projets pertinents de la CIRGL? Si non, qu'est-ce qui est nécessaire pour faire changer cela?

Comment la société civile s'est-elle organisée dans le cadre du processus de la CIRGL?

- Quelle est l'étendue de la connaissance du processus par la société civile?
- Les représentants officiels de la société civile dans le CIRGL participent-ils activement dans le MNC et rendent-ils compte à la société civile?

- Existe-t-il des réseaux d'ONG qui doivent être davantage impliqués dans les mécanismes de la CIRGL?

Comment les agences de l'ONU sont-elles impliquées dans la CIRGL au niveau national?

- Les agences de l'ONU sont-elles informées du processus de la CIRGL?
- Existe-t-il un point de contact clair pour la CIRGL au sein de l'équipe pays des Nations Unies?
- Dans quelle mesure l'équipe pays des Nations Unies et les agences onusiennes participent-elles au MNC?
- Dans quelle mesure les politiques/stratégies/projets des Nations Unies utilisent-ils la CIRGL pour traiter des questions de personnes déplacées/réfugiés dans le pays?
- Les Nations Unies prévoient-elles de soutenir les ONG/société civile dans le cadre de la CIRGL?

Comment les pays donateurs s'impliquent-ils dans la CIRGL?

- Existe-t-il un potentiel pour que les politiques des donateurs incluent de manière plus efficace les mécanismes de la CIRGL?

agissant au plan national. Les mécanismes nationaux de coordination (MNC) dans chaque pays constituent donc les moteurs essentiels du processus.

La mission du MNC dans chaque pays est de faciliter la mise en oeuvre du Pacte et d'intégrer ses objectifs dans les institutions et les programmes existants. Les MNC n'ont pas une structure uniforme dans tous les Etats membres mais ils sont présidés par un coordinateur national dans tous les pays. Dans certains pays, le coordinateur national est également l'envoyé spécial national pour la région des Grands Lacs – un représentant ayant le rang d'ambassadeur. Chaque MNC comprend également l'envoyé spécial adjoint, aux côtés de quatre présidents thématiques issus des ministères

compétents et d'un représentant du ministère des affaires étrangères. Il y a également des représentants du Parlement, de la société civile, des groupes de femmes et de jeunes, des médias et du secteur privé. Les organisations internationales participent également, en particulier les points de contact du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour les Grands Lacs. La structure du MNC dans chaque Etat membre suit en grande partie les quatre domaines thématiques du Pacte (développement économique et intégration régionale; démocratie et bonne gouvernance; questions humanitaires et sociales; paix et sécurité) ainsi que le cinquième domaine couvrant des questions transversales (droits de l'homme, genre, environnement, établissements humains et VIH/SIDA).

Chaque MNC se réunit généralement deux fois par mois. Lors de ces sessions, des décisions sont prises sur des activités de mise en œuvre, notamment l'affectation du budget du MNC à des activités de promotion et de mise en œuvre au plan national. Des rapports mensuels d'activités sont compilés et soumis au chef d'Etat et aux principaux ministères comme les affaires étrangères. Dans le même temps, chaque Etat membre doit aviser son MNC de toute intervention ou engagement de l'Etat dans le cadre du Pacte. Il est important de faire remarquer que tous les Etats membres n'ont pas réalisés les mêmes progrès dans la mise en place des MNC.

L'implication active et cohérente de la société civile dans les MNC est essentielle pour s'engager dans le Pacte. Les MNC représentent une nouvelle ouverture de l'Etat aux acteurs de la société civile, à la fois à travers les représentants de la société civile dans les MNC et plus largement. Grâce à une participation active aux MNC, la société civile peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre et au respect du Pacte.

En particulier, pour les ONG et les organisations de la société civile qui travaillent auprès des populations déplacées dans la région, l'implication dans le MNC de chaque Etat membre est essentielle si elles veulent faire respecter les engagements pris par les Etats membres en vertu du Pacte quant au traitement de la situation dramatique des réfugiés et des personnes déplacées.

4.1.2 Mécanismes régionaux de coordination

Les divers comités régionaux du Pacte et les mécanismes de coordination sont coordonnés par le Secrétariat de la Conférence. La société civile peut généralement s'impliquer dans chacun de ces mécanismes – le Secrétariat de la Conférence peut fournir des informations complémentaires.

L'un des organes les plus importants dans le processus de la Conférence est le Forum des mécanismes nationaux de coordination. Ce Forum se réunit tous les trois mois; chaque MNC est représenté lors de ces réunions par son/sa président(e), les quatre président(e)s thématiques et le représentant de la société civile. Le Forum examine notamment les questions relatives aux progrès réalisés dans la mise en œuvre du Pacte et le programme de travail du Secrétariat de la Conférence. Le Forum peut faire des recommandations au Comité régional intermin-

Le Secrétariat de la Conférence

Le Secrétariat de la Conférence est dirigé par un Secrétaire exécutif. Le premier Secrétaire est Son Excellence l'ambassadrice Liberata Mulamula, basée à Bujumbura, au Burundi, avec son personnel. Le Secrétaire exécutif, désigné pour un mandat de quatre ans, est chargé de la mise en œuvre des décisions des organes de direction de la structure de la CIRGL, de la promotion du Pacte et de ses instruments et de l'organisation du processus de suivi de la Conférence, notamment les réunions du Sommet, du Comité interministériel et des autres structures et forums de la Conférence.

Le rôle du Secrétariat de la Conférence est de :

- Assurer la mise en œuvre du Programme d'action, des projets et des Protocoles;
- Assurer la coordination et le fonctionnement du mécanisme régional de suivi;
- Mobiliser les ressources au niveau des Etats membres, des partenaires du développement, du secteur privé et de la société civile;
- Mettre en place et entretenir les partenariats (notamment avec la société civile);
- Renforcer les capacités institutionnelles, y compris le développement du personnel au niveau régional et national et la mise en place de systèmes et de procédures pour la mise en œuvre effective du Pacte;
- Assurer la visibilité de la CIRGL au sein de la population au niveau national et international.

istériel. Les réunions du Forum des MNC précèdent et alimentent généralement les réunions du Comité régional interministériel.

4.1.3 Forum de la société civile

Dans le cadre du Programme d'action sur la démocratie et la bonne gouvernance, il existe un sous-programme ciblé sur la consolidation du processus de démocratisation qui cherche à assurer un engagement plus large au-delà des ministères gouvernementaux. L'un des projets dans le cadre de ce sous-programme cherche à garantir la par-

Créer le Forum de la société civile

Afin de faire progresser le processus, les membres du Comité régional de coordination du Forum de la société civile cherchent à enregistrer les ONG au niveau national et élaborent un programme d'action. Les représentants de la société civile qui souhaiteraient participer à ce développement doivent contacter leur membre local du Comité de coordination.

participation des ONG et la réalisation des objectifs du Pacte moyennant la création d'un forum régional de la société civile (dont le siège devrait être en RDC ou au Burundi). Lors du Second Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Nairobi en décembre 2006, des représentants d'ONG des onze Etats membres ont créé le Comité régional de coordination, soutenu par le Bureau régional de six pays, pour commencer à faire du forum une réalité. L'objectif est de reproduire ce forum régional de la société civile au niveau national, par la mise en place de forums nationaux de la société civile et la nomination de présidents thématiques et de coordinateurs chargés de mobiliser la société civile nationale pour qu'elle s'engage dans le Pacte. Ce processus s'appuiera, pour l'élargir, sur la participation actuelle des ONG et des organisations de la société civile dans les MNC.

Outre le Forum de la société civile, le Pacte envisage des forums similaires pour d'autres acteurs non étatiques dans le processus du Pacte, notamment des groupes de femmes et de jeunes et des parlementaires.

4.1.4 Autres forums régionaux

Le Programme d'action sur la démocratie et la bonne gouvernance prévoit la création d'autres forums régionaux, notamment le Centre régional pour la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme (le Centre), lequel peut apporter une aide utile aux groupes plaidant pour le respect et la promotion des droits des personnes déplacées. La mission du Centre, qui doit être hébergé par la Zambie, est triple:

- Renforcer les capacités dans divers domaines en matière de gouvernance démocratique, par la recherche et la formation;

- Faciliter le dialogue politique, en soutenant l'organisation de forums consultatifs;
- Mettre en place des observatoires. Dans un premier temps, quatre observatoires sont prévus, sur la démocratie et la bonne gouvernance, sur les médias, sur le genre et sur la société civile.

L'Observatoire régional des ONG sera chargé de surveiller et d'observer les activités des ONG afin de les aider dans la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de l'éducation civique. Il créera également des réseaux d'ONG, assurera des formations, surveillera les normes et compilera un annuaire électronique des ONG.

4.2 Obtenir le statut d'observateur au sein du Processus de la Conférence

Les ONG et les organisations de la société civile peuvent obtenir le statut d'observateur au sein du processus. Aucune consigne pour présenter sa candidature n'avait cependant été établie au moment de la rédaction de ce guide. Les organisations sont invitées à envoyer leur candidature au Secrétariat de la Conférence ou directement aux mécanismes nationaux de coordination compétents ou au Comité régional interministériel.

4.3 La communauté internationale

Depuis son approbation officielle par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2000,¹⁰⁴ la CIRGL a reçu un fort soutien de la part de la communauté internationale et des Nations Unies, tant au plan politique¹⁰⁵ que par les agences spécialisées. Etant l'un des deux initiateurs du processus de la CIRGL, l'UA partage la responsabilité de la mise en œuvre du Pacte et elle a désigné un représentant spécial pour le processus. En décembre 2003, la communauté internationale plus large s'est également rassemblée, à l'invitation du gouvernement du Canada, pour créer le Groupe des Amis de la région des Grands Lacs,¹⁰⁶ un organe rassemblant 28 pays et dix organisations internationales et agences spécialisées dans l'objectif d'apporter une aide politique, diplomatique, technique et financière au processus.¹⁰⁷

5 Les ressources et le Fonds Spécial pour la Reconstruction et le Développement

La mobilisation de ressources pour la mise en œuvre des politiques et des programmes prévus dans le Pacte est un élément capital pour le processus de la Conférence. Par exemple, on estime qu'à eux seuls les projets prioritaires nécessitent un milliard de dollars de financement. L'une des hypothèses à la base du Pacte est toutefois que le soutien pour les projets devrait être mobilisé grâce à une nouvelle hiérarchisation des priorités des financements existants et une approche plus coordonnée du développement dans la région. Les ressources pour la plus grande partie des activités du Pacte devraient donc provenir de la réorientation des fonds actuels plutôt que de la création de nouveaux fonds. Chaque Etat membre est, par exemple, censé organiser une réunion des donateurs et indiquer comment les priorités de la CIRGL devraient être, ou ont déjà été, intégrées dans les programmes bilatéraux ou multilatéraux. Dans le même temps, les donateurs sont incités à tenir compte à la fois des

priorités du Pacte et de la nécessité d'une approche régionale coordonnée. Ainsi, si le financement est assuré dans un pays pour mettre en œuvre le Protocole sur les personnes déplacées, les autres Etats membres devraient être incités et habilités à mettre en œuvre des projets similaires.

Dans ce contexte, le Pacte a également créé un fonds pour soutenir sa mise en œuvre, le Fonds Spécial pour la Reconstruction et le Développement (FSRD) de la région des Grands Lacs. Le FSRD incarne l'objectif politique du Pacte, lequel vise à récolter des ressources pour le développement collectif, dans l'objectif ultime de renforcer la sécurité et la stabilité régionales. Il est conçu pour être accessible à tous les partenaires du Pacte, y compris la société civile. Les Etats membres ont déjà commencé à contribuer à ce Fonds qui sera géré par la Banque africaine de développement (BAD).

6 L'avenir – Défis, Opportunités et Idées d'action

Le Pacte, ses Protocoles, ses programmes et ses institutions représentent un potentiel sans précédent pour garantir la paix et la sécurité dans la région des Grands Lacs. Le Pacte constitue un outil important pour la protection des réfugiés et des personnes déplacées et il devrait contribuer à prévenir de nouveaux déplacements dans la région. C'est toutefois un instrument complexe et un grand nombre d'acteurs régionaux devront collaborer pour qu'il soit effectif.

6.1 Idées d'action

Le Pacte, ses principes et ses normes, ainsi que le grand volume de recherche et d'analyse qui se reflètent dans ses Programmes d'action, forment ensemble une grande source d'idées d'action pour les organisations dans la région, notamment la société civile. En particulier, la société civile aurait des possibilités importantes pour surveiller les engagements pris par les Etats membres du Pacte et pour faire en sorte que ces obligations soient traduites dans la législation et la politique nationales.

Le processus du Pacte lui-même est également une base de collaboration régionale. Les organes régionaux créés par le Pacte présenteront des opportunités de tisser des liens à travers la région et de travailler à la réalisation d'objectifs communs. C'est également une plateforme pour permettre aux activistes anglophones, francophones et lusophones de la région de partager des expériences.

Voici quelques idées d'action pour la société civile:

- Sensibilisation du public;
- Plaidoyer législatif pour la ratification du Pacte et l'adoption de mesures législatives d'application;
- Contribution à la mise en œuvre et à la surveillance de projets dans le cadre du Programme d'action;
- Application du Pacte dans les efforts actuels de règlement des crises de réfugiés et de personnes déplacées.

6.2 Sensibilisation du public

Sensibiliser l'opinion publique au Pacte relève du défi. Il est difficile de faire connaître l'ampleur du champ d'application et du potentiel du Pacte. C'est particulièrement vrai pour certains des groupes marginalisés qui devraient bénéficier le plus du Pacte, notamment les personnes déplacées, et qui manquent souvent d'accès à l'information. Les organisations de la société civile peuvent contribuer à améliorer la prise de conscience de l'importance du Pacte pour les réfugiés et les personnes déplacées en:

- Publiant des brochures dans les langues adaptées avec des informations de base sur les aspects du Pacte les plus pertinents pour les personnes déplacées, y compris le Protocole sur les personnes déplacées et le Protocole sur les biens;
- Organisant des ateliers pour les principaux acteurs intéressés;
- Faisant pression auprès des cercles diplomatiques et avec les ONG internationales compétentes pour assurer qu'ils influent sur la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux personnes déplacées;
- Organisant des débats pour les journalistes et en travaillant avec les médias pour créer une discussion sur le Pacte;
- Ecrivant des courriers des lecteurs et des commentaires dans les journaux;
- Aidant les parlementaires à formuler des questions pour être débattues au sein du Parlement sur les dispositions du Pacte relatives aux personnes déplacées.

6.3 Plaidoyer pour l'adoption de mesures législatives d'application

L'une des premières étapes à remplir pour faire du Pacte sur les Grands Lacs une réalité consiste à veiller

à ce que les parlements nationaux adoptent, si nécessaire, des mesures législatives pour mettre en œuvre ses divers éléments. Dans la plupart des pays de la région, une législation nationale sera nécessaire, par exemple, pour appliquer le Protocole sur les personnes déplacées.

Au niveau national, les ONG et les organisations de la société civile pourraient, comme point de départ, effectuer une analyse de la législation existante pour identifier quelles obligations pour la protection des droits des réfugiés et des personnes déplacées en vertu du Pacte ne sont pas prévues par les lois existantes et nécessitent donc une nouvelle loi. Les groupes juridiques consultatifs de la société civile pourraient également rédiger une proposition de législation type pour chaque pays, en s'inspirant des modèles élaborés au cours de la négociation des Protocoles dans le Pilier humanitaire et social du Pacte. Au cours de ce processus, les organisations de la société civile pourraient jouer un rôle en organisant, par exemple, des ateliers pour les parlementaires, en rédigeant des fiches pour informer les législateurs et en proposant des amendements aux projets de loi examinés par le Parlement.

Au niveau régional, il existe d'importantes possibilités de collaboration pour les organisations de la société civile. Lorsqu'un ou plusieurs Etats membres ont déjà adopté une législation d'application, il est plus facile d'inciter à des modifications dans les autres Etats membres et les organisations de la société civile peuvent s'inspirer des campagnes législatives conduites dans les autres Etats membres pour créer une dynamique dans leur propre pays. Une analyse comparative des points forts et des points faibles de la législation adoptée par d'autres pays de la région peut aider à élaborer une législation plus efficace dans les autres Etats membres. Les organisations de la société civile peuvent aussi collaborer avec les mécanismes régionaux indépendants du processus de la CIRGL, tels que le Forum AMANI des Grands Lacs (un réseau régional de parlementaires en faveur de la paix).

6.3.1 Exemple: mise en oeuvre du Protocole sur les personnes déplacées

Le Protocole sur les personnes déplacées prévoit que «les Etats membres devront adopter une législation nationale pour transposer l'ensemble des Principes Directeurs et pour créer un cadre juridique pour

leur mise en œuvre au sein des systèmes juridiques nationaux». ¹⁰⁸ A ce jour, les pays d'Afrique ont suivi différents modèles pour renforcer les droits des personnes déplacées:

- Lois transposant un instrument international dans son intégralité. L'Instrument d'adoption du Libéria (2004), par exemple, transpose les Principes Directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en droit interne;
- Politiques globales sur les personnes déplacées. La Politique ougandaise relative aux personnes déplacées (2004), par exemple, constitue une politique globale abordant toutes les étapes du déplacement interne;
- Une loi concernant une étape spécifique du déplacement. Les Normes pour la réinstallation des populations déplacées constituent un exemple de ce mécanisme pour l'Angola.

En vertu du Pacte, les Etats membres doivent rendre les Principes Directeurs juridiquement applicables. Les documents politiques non contraignants sur les personnes déplacées ne suffisent pas pour remplir les obligations des Etats membres en vertu du Protocole sur les personnes déplacées. La législation type a été élaborée parallèlement au Protocole et elle peut être utilisée pour guider l'application du Protocole en droit national dans chacun des Etats membres, moyennant des adaptations propres au contexte de chaque pays.

En termes généraux, certaines des questions clés à examiner en élaborant une législation sur les personnes déplacées sont les suivantes:

- La définition des «personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays»;
- Comment identifier les personnes déplacées afin de leur fournir des prestations et un enregistrement;
- Les responsabilités institutionnelles pour mettre en oeuvre et surveiller la loi;
- L'intégration de mécanismes de consultation et de participation des personnes déplacées. ¹⁰⁹

Outre la législation pour transposer les Principes Directeurs en droit national, il se peut que les lois existantes doivent être revues pour garantir les droits des personnes déplacées. La garantie du droit de vote des personnes déplacées, par exemple, peut nécessiter un amendement à la législation relative à l'enregistrement des électeurs.

Les organisations de la société civile ont un rôle à jouer pour veiller à ce que, dans chaque Etat membre, les responsabilités institutionnelles pour mettre en œuvre et surveiller la législation relative aux personnes déplacées, soient clairement identifiées. Les Etats membres pourraient être encouragés à désigner un point de contact pour les personnes déplacées au sein du gouvernement ou à garantir que toutes les questions relatives aux personnes déplacées soient coordonnées par un ministère. Il sera également important que les ONG surveillent comment les droits à la participation des personnes déplacées inscrits à l'article 6 du Protocole sur les personnes déplacées sont intégrés dans ces cadres institutionnels.

Les autres questions susceptibles d'être examinées, mais qui sont souvent absentes des lois et des politiques relatives au déplacement interne, sont les mesures traitant de la durabilité des programmes de retour et de réinstallation sur le long terme, les dispositions relatives au soutien des communautés et des familles d'accueil qui assument en grande partie l'aide aux personnes déplacées et les moyens de combattre la discrimination à l'encontre des personnes déplacées.

6.3.2 Exemple: mise en oeuvre du Protocole sur les biens

En raison de la nature sensible des questions relatives aux terres et aux biens, le Protocole sur les biens a été l'un des documents les plus difficiles à négocier au cours des discussions sur le Pacte. Par conséquent, le Protocole fournit peu d'indications sur un grand nombre de questions complexes, qui devront néanmoins être traitées dans le processus de mise en œuvre des dispositions en droit national. Parmi ces questions, on trouve:

- **Formes d'occupation:** dans la région des Grands Lacs, un nombre très important de terres est géré par les autorités traditionnelles ou par des systèmes coutumiers d'occupation des terres. En RDC, par exemple, les terres appartiennent officiellement à

l'Etat et, en dehors des villes, elles sont régies par le droit coutumier. Si le Protocole sur les biens prévoit la reconnaissance des droits coutumiers à la terre, il ne prévoit pas de consignes particulières sur la façon de gérer les relations entre le droit coutumier et le droit national. Comment l'extension de la reconnaissance officielle de l'occupation coutumière prévue par le Protocole sur les biens pourrait-elle modifier les dispositifs traditionnels ?

- **Mécanismes de règlement des litiges:** en ce qui concerne le règlement des litiges relatifs aux biens, le Protocole sur les biens reconnaît le rôle tant des autorités locales que des autorités traditionnelles qui jouent typiquement un rôle dans le règlement des conflits impliquant des terres sous occupation coutumière. Le Protocole reconnaît donc ouvertement les mécanismes alternatifs plus locaux de règlement des litiges pour les personnes situées dans des zones principalement rurales qui ont un accès limité aux tribunaux officiels. Cependant, les relations entre ces autorités et les tribunaux officiels ainsi que les normes à appliquer devront être clarifiées dans le contexte de chaque pays.
- **Dispositions relatives à la prescription:** De quel délai les personnes déplacées disposent-elles pour faire des réclamations pour la restitution ou l'indemnisation de leurs terres ou de leurs biens? Le Protocole prévoit que les dispositions relatives à la prescription «seront, le cas échéant, sans préjudice des dispositions de ce Protocole». ¹¹⁰ Le Protocole vise donc à protéger les personnes déplacées contre la privation arbitraire de leur droit à la restitution ou à l'indemnisation, conformément au Principes de Pinheiro (développés dans la section 2.4). Les Principes de Pinheiro déclarent que les dispositions relatives à la prescription ne devraient être ni arbitraires ni discriminatoires. ¹¹¹ En outre, le droit à la restitution existe, sans préjudice du non-retour. ¹¹² Dans les Etats membres où les personnes déplacées se verraient généralement opposer des délais pour soumettre des demandes de restitution ou d'indemnisation, des dispositions spécifiques devraient être prévues pour tenir compte de leur déplacement.
- **Possession secondaire:** compte tenu de la longue absence de beaucoup de personnes déplacées, la question complexe de savoir comment concilier

les droits des personnes déplacées avec les droits des personnes qui ont pris possession de leurs terres ou de leurs biens se pose. Quels principes de base devraient guider le règlement des litiges entre les requérants personnes déplacées et les occupants postérieurs? Quels sont les droits qui ont la priorité et sous quelles conditions?¹¹³ Dans le processus de mise en œuvre du Protocole sur les biens, des critères doivent être définis pour déterminer ces questions.

Le Protocole sur les biens prévoit que «un sous-comité d'experts mis en place sous l'égide du Comité de coordination du programme d'action sur les questions humanitaires et sociales et chargé spécifiquement des problèmes relatifs aux terres et aux biens doit veiller à ce que ce Protocole soit mis en œuvre dans les Etats membres». ¹¹⁴ Les ONG et les organisations de la société civile pourraient contribuer à régler ces questions et d'autres en travaillant avec le sous-comité d'experts et les autorités compétentes dans chaque Etat membre. En outre, dans de nombreuses situations de retour, les personnes déplacées disposeront de peu d'informations sur les mécanismes pour obtenir une restitution ou une indemnisation, ce qui peut constituer en soi un obstacle supplémentaire au retour. Des programmes concertés d'informations de proximité, ainsi que la fourniture d'une aide juridique, peuvent aider à combler cette lacune.

6.4 Surveiller des projets dans le cadre du Programme d'action

C'est aux Etats membres du Pacte qu'incombe la principale responsabilité de la mise en œuvre du Programme d'action. La société civile a cependant un rôle important à jouer pour surveiller la mise en œuvre du Programme d'action et son impact direct et indirect sur les populations déplacées dans la région. En particulier, un certain nombre de projets dans le Pilier sur la paix et la sécurité peuvent avoir un impact disproportionné sur les communautés réfugiées et déplacées (tant négativement que positivement, selon la façon de les mettre en œuvre) par des activités allant des efforts de désarmement et de rapatriement à la gestion commune et au renforcement de la sécurité des frontières le long des frontières communes.

6.5 Utiliser le Pacte pour régler les crises de réfugiés et de personnes déplacées

Les rassemblements des représentants des gouvernements de la région qui ont lieu dans le cadre du mécanisme de suivi de la CIRGL, des réunions interministérielles au Sommet, représentent, pour les organisations de la société civile, des opportunités importantes de mettre en lumière les situations de crises nouvelles et en cours dans la région des Grands Lacs. Les mécanismes du Sommet extraordinaire et des réunions interministérielles offrent des possibilités importantes d'encourager des réponses régionales opportunes aux situations de déplacement.

Les ONG et les organisations de la société civile pourraient contribuer à ce processus en réalisant des évaluations des crises émergentes ou en cours, comme le suggère le Programme d'action, soit en partenariat avec d'autres ONG et d'autres organisations de la société civile de la région, soit conjointement avec les mécanismes de la CIRGL.

De même, les ONG et les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer pour veiller à ce que les organes nationaux et régionaux du Pacte, tels que le Centre régional sur les droits de l'homme et la bonne gouvernance et le Secrétariat de la Conférence lui-même, disposent d'informations précises et actualisées sur les crises de réfugiés et de personnes déplacées en cours et sur les violations des dispositions du Pacte. Dans cet objectif, les organisations de la société civile pourraient mettre en place des programmes pour surveiller et compiler des informations sur les violations des droits des personnes déplacées qui découlent directement du Pacte et de ses Protocoles.

Les ONG et les organisations de la société civile pourraient également élaborer un programme concernant des contentieux stratégiques dans le cadre des mécanismes de droits de l'homme nationaux, régionaux et internationaux. ¹¹⁵ Par exemple, compiler des informations sur les expériences des rapatriés en matière de restitution des biens pourrait alimenter les contentieux nationaux en s'appuyant sur le Protocole sur les biens. Si les moyens d'obtenir réparation ont été épuisés au niveau national et qu'aucun moyen de recours n'a obtenu satisfaction, une affaire pourrait par exemple être portée devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. ¹¹⁶

Annexes

Tous les documents adoptés par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs sont accessibles sur www.icglr.org.

Annexe 1: Principaux documents relatifs à la CIRGL

Déclaration de Dar-es-Salaam sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la région des Grands Lacs

Le Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs

Pilier sur la paix et la sécurité

- I. Programme d'action régional pour la paix et la sécurité
 - a. Sous-Programme d'action pour la gestion sécuritaire concertée des frontières communes
 - i. Gestion sécuritaire concertée des frontières communes (Concept général du projet)
 - ii. Désarmement et rapatriement de tous les groupes armés dans l'est de la RDC
 - iii. Désarmement des éleveurs nomades armés et promotion du développement durable dans la Zone 3
 - iv. Développement des zones frontalières et promotion de la sécurité humaine
 - v. Déminage et actions concernant les mines dans la région des Grands Lacs
 - b. Sous-Programme d'action pour la promotion de la coopération interétatique pour la paix et la sécurité
 - i. Coordination des activités et renforcement des capacités dans la sous-région pour lutter contre la prolifération illicite des armes de petit calibre et des armes légères
 - ii. Lutte contre le crime et le terrorisme transnational
- II. Protocole sur la non-agression et la défense mutuelle dans la région des Grands Lacs

Pilier sur la démocratie et la bonne gouvernance

- I. Programme d'action régionale pour la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance.
 - a. Centre régional pour la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et l'éducation civique
 - b. Initiative régionale pour la prévention et la réduction des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide et pour la lutte contre l'impunité dans la région des grands Lacs
 - c. Initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles
 - d. Création d'un Conseil régional pour l'information et la communication
- II. Protocoles
 - a. Protocole contre l'exploitation illégale des ressources naturelles
 - b. Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance
 - c. Protocole sur la coopération judiciaire
 - d. Protocole sur la gestion de l'information et de la communication
 - e. Protocole sur la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination

Pilier sur le développement économique et l'intégration régionale

- I. Programme d'action régional: développement économique et intégration régionale
 - a. Sous-Programme d'action sur la coopération en matière de réduction de la pauvreté

- i. Création d'un dispositif régional de soutien à la micro finance
 - ii. Bassins de développement transfrontaliers (BDT)
 - iii. Projet régional sur la sécurité alimentaire
 - b. Sous-Programme d'action sur l'harmonisation et le renforcement des politiques de coopération régionale
 - i. Redynamisation de la Communauté économique des pays des Grands Lacs et de ses institutions spécialisées (GLE1, SINELAC2, IRAZ 3ET BDGLE4)
 - ii. Proposition de mécanisme régional pour la certification des ressources naturelles
 - c. Sous-Programme d'action sur le développement des infrastructures
 - i. Corridor nord: Programme pour l'amélioration des infrastructures et équipements de transport
 - ii. Autoroute transafricaine Mombasa – Lagos
 - iii. Projet de corridor Lobito (étude de pré faisabilité)
 - iv. Etude de faisabilité du projet de corridor sud (chemin de fer de la région des Grands Lacs) – Termes de Référence
 - v. Etude de pré faisabilité pour l'extension du corridor nord du chemin de fer
 - vi. Etude de faisabilité pour la réhabilitation et la navigabilité du Bassin du Fleuve Congo
 - vii. Réhabilitation et connectivité du barrage INGA
 - viii. Etude de faisabilité d'un oléoduc régional
 - ix. Etude de faisabilité d'un projet de gaz méthane (Projet d'oléoduc régional du Kivu)
 - x. Projet de système câblé sous-marin est africain (EASSy)
- II. Protocole sur la reconstruction spécifique et la zone de développement (SRDZ)

Pilier sur les questions humanitaires et sociales

- I. Programme d'action sur les questions humanitaires et sociales: cadre pour des solutions durables aux problèmes humanitaires, sociaux et environnementaux dans la région des Grands Lacs
- a. Sous-Programme d'action pour un cadre pour la planification en prévision de catastrophes, la protection et l'assistance aux personnes déplacées et leur environnement
 - i. Conformité aux instruments internationaux et régionaux de droits de l'homme, au droit international humanitaire, délivrance de documents d'identité pour les personnes déplacées et les réfugiés et les apatrides
 - ii. Protection, assistance et recherche de solutions durables pour les populations déplacées (réfugiés et personnes déplacées) et les communautés qui les accueillent
 - iii. Cadre juridique pour les questions relatives à la récupération des terres et des biens par les réfugiés et les personnes déplacées rapatriés
 - iv. Evaluation environnementale, restauration et réhabilitation des installations humaines, en particulier dans et autour des camps et des installations de réfugiés/personnes déplacées
 - b. Sous-Programme d'action pour le rétablissement des services sociaux de base, la fourniture de soins de santé et le soutien psychosocial aux groupes ayant des besoins spécifiques
 - i. Lutte contre le VIH/SIDA, les infections sexuellement transmissibles (IST), la tuberculose et la malaria dans la région des Grands Lacs
 - ii. Prévention et lutte contre l'exploitation sexuelle, les abus et la violence sexiste et assistance aux victimes
 - iii. Promotion de l'usage du Kiswahili comme langue de travail dans la région des Grands Lacs
- II. Protocoles:
- a. Protocole sur la protection et l'assistance des personnes déplacées
 - b. Protocole sur les droits à la propriété des personnes rapatriées
 - c. Protocole sur la prévention et l'élimination de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants

Annexe II: Participants au séminaire

«Améliorer la protection des populations déplacées: traduire le Pacte sur la paix dans la région des Grands Lacs en action»

Nairobi, Kenya

23 – 25 Avril 2007

ANGOLA

- Cooperação de Familias Para o Desenvolvimento (COFAD)
- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.nrc.no

BURUNDI

- Collectif des Associations Féminines et O.N.G du Burundi (CAFOB)
- Secrétariat des Grands Lacs, www.icglr.org
- Ligue Burundaise des Droits de l'Homme (ITEKA)
- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.nrc.no
- Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG)

COLOMBIE

- Commission colombienne de juristes / Comisión Colombiana de Juristas, www.coljuristas.org

ETATS-UNIS

- Brookings-Bern Project on Internal Displacement, www.brookings.edu/idp

KENYA

- Amani Forum, www.amaniforum.org
- CARE, www.care.org
- Centre for Human Rights, www.centreforhumanrights.org
- Centre for Refugee Studies, Moi University, www.mu.ac.ke
- IDPs Network Kenya
- Fellowship of Christian Councils and Churches in the Great Lakes and the Horn of Africa (FECCLAHA)
- Kenya Human Rights Commission (KHRC), www.khrc.or.ke
- Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR), www.knchr.org
- OCHA Kenya
- Refugee Consortium of Kenya, www.rckkenya.org

NORVEGE

- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.nrc.no

OUGANDA

- Gulu District NGO Forum, www.humanrightsluganda.org
- Human Rights Focus (HURIFO), www.hurifo.org
- International Refugee Rights Initiative (IRRI), www.refugee-rights.org

- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.nrc.no
- Refugee Law Project, www.refugeelawproject.org

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

- Ligue Centrafricaine des Droits de l'Homme (LCDH)
- Observatoire Centrafricain des Droits de l'Homme (OCDH)

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

- Aide et Action Pour la Paix
- Centre de Recherche sur l'Environnement, la Démocratie et les Droits de l'Homme (CREDDHO)/
- Research Centre on Environment, Democracy and Human Rights
- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.nrc.no

REPUBLIQUE DU CONGO

- Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH)
- Refugee Consortium of Kenya (RCK), www.rckkenya.org
- UNFPA, www.unfpa.org
- UNHCR Kenya
- UNICEF Kenya
- UN-OCHA
- Regional Support Office for Central and East Africa

RWANDA

- Jesuit Refugee Service (JRS), www.jrs.net

SOUDAN

- Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)
- South Sudan Law Society (SSLS)
- Sudan Social Development Organisation (SUDO)

SUISSE

- Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC), Norwegian Refugee Council / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), www.internal-displacement.org

TANZANIE

- Centre for the Study of Forced Migration (CSFM)
- University of Dar es Salaam
- Commissaire Bahame Tom Nyanduga
- Rapporteur spécial pour les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique
- Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ACHPR), www.achpr.org

ZAMBIE

- Africa Internally Displaced Persons Voice and Great Lakes Region CSO Forum, www.africaidp.org

Endnotes

- 1 Les chiffres sur les réfugiés sont tirés du rapport de l'UNHCR le plus récent, Global Report for 2007, disponible sur www.unhcr.org/gr07/index.html. Les chiffres sur les personnes déplacées se basent sur les estimations les plus récentes que détient l'IDMC, datées de juin 2008.
- 2 Voir le site Internet de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, sur www.icglr.org/F_END/about.asp.
- 3 Les protocoles élaborés dans le cadre des autres piliers peuvent également avoir un impact sur les personnes déplacées et seront développés dans une analyse plus détaillée des instruments du Pacte, à paraître sous l'égide de l'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI).
- 4 Des représentants de plus de 20 organisations de la société civile et d'organisations internationales de l'ensemble de la région ont participé au séminaire pour discuter des moyens d'utiliser la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs pour renforcer la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Une liste de participants se trouve à l'Annexe II. Pour plus d'informations sur le séminaire, y compris une liste complète des participants au séminaire, voir www.internal-displacement.org/greatlakes.
- 5 Panel international de personnalités éminentes, Rwanda: The Preventable Genocide, Paragraphe 20.80, disponible sur www.africa-union.org/Official_documents/reports/Report_rowanda_genocide.pdf
- 6 International Conference on Peace, Security, Democracy and Development in the Great Lakes Region: A Concept Paper (disponible auprès du Secrétariat de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs).
- 7 Le Botswana, l'Égypte, le Malawi, le Mozambique, la Namibie et le Zimbabwe participent également au processus en tant que «pays cooptés».
- 8 Disponible sur www.icglr.org/common/docs/docs_repository/declarationdar-es-salaam.pdf
- 9 Le texte complet du Pacte et tous les Protocoles sont disponibles sur www.lse.ac.uk/collections/law/projects/greatlakes/ihl-greatlakes.htm
- 10 Préambule du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs.
- 11 Des projets supplémentaires ont été formulés mais leur mise en œuvre a été reportée afin de concentrer les ressources sur les projets prioritaires.
- 12 Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs, Article 3(1).
- 13 Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs, Article 31.
- 14 L'approche intégrée est mise en évidence par le seuil élevé fixé à la fois pour l'entrée en vigueur (laquelle nécessite la ratification du Pacte par huit Etats membres sur les onze) et pour l'accord sur les amendements futurs au Pacte (qui nécessite aussi l'assentiment de huit Etats membres sur les onze), ce qui souligne la nécessité d'un haut degré de coopération au sein des acteurs régionaux. Voir le Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la région des Grands Lacs, Articles 33 et 34.
- 15 En juin 2008, le Pacte avait été ratifié par le Burundi, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Kenya, la République du Congo, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et laZambie.
- 16 Déclaration de Dar es Salaam, paragraphes 57 et 58.
- 17 Ibid, paragraphes 59 et 60.
- 18 Ibid, paragraphe 61.
- 19 Ibid, paragraphe 69.
- 20 Ibid, paragraphe 68.
- 21 Ibid.
- 22 Ibid, paragraphe 27.
- 23 Ibid, paragraphe 62.
- 24 Voir le Protocole sur les personnes déplacées, Article 2. Le Protocole fait partie d'efforts plus larges visant à l'élaboration de cadres juridiques sur les déplacements dans l'ensemble de l'Afrique, en particulier par l'élaboration d'une Convention de l'Union Africaines sur les personnes déplacées. Voir Chaloka Beyani, The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displacement in Africa, in *Journal of African Law*, 50, 2 (2006), 187-197.
- 25 Disponible sur www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html
- 26 Le Protocole énonce spécifiquement que les Etats acceptent l'utilisation des Annotations sur les Principes Directeurs relatifs au déplacement interne comme «une source d'interprétation de l'application des Principes Directeurs ayant force de loi» (Article 6 (2)). Les Annotations, publiées par le Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes

et the American Society of International Law (juin 2000), ont été rédigées pour clarifier et expliquer les principaux aspects juridiques des Principes Directeurs énoncés de manière détaillée dans les instruments régionaux et internationaux sur lesquels chaque Principe se base. Les Annotations sont disponibles sur www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx#Annotations.

- 27 Protocole sur les personnes déplacées, Article 4(1)(a).
- 28 Le Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes tient à jour une base de données sur ces lois et ces politiques, disponible sur www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx
- 29 Les Principes Directeurs doivent être observés par «tous les groupes, autorités et personnes indépendamment de leur statut juridique», (Principe 2(1)), ce qui signifie que les acteurs non étatiques, par exemple les groupes rebelles qui contrôlent de facto certaines zones, sont priés de respecter les Principes Directeurs sur la même base que les Etats et les acteurs étatiques.
- 30 Ibid, art. 6(3).
- 31 Article 6(4)(c). La mise en place d'un cadre effectif pour la mise en oeuvre dépend d'un enchevêtrement complexe d'institutions chacune responsable de certains aspects de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées. Cela diffèrera d'un pays à l'autre mais inclura généralement des autorités au niveau départemental, régional et central, des ministères spécialisés chargés de la réhabilitation et de la reconstruction, ainsi que des ministères chargés des questions comme la santé, le logement, les élections et l'éducation. Les institutions nationales de droits de l'homme ont également un rôle important dans la mise en oeuvre et la supervision des lois et des politiques relatives aux personnes déplacées. Voir le Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes, «A National Responsibility for Situations of Internal Displacement», mai 2005, disponible sur www.brookings.edu/projects/idp/20050401_nframework.aspx, pour des informations supplémentaires sur la mise en place de cadres nationaux.
- 32 Protocole sur les personnes déplacées, art. 6(5).
- 33 Protocole sur les personnes déplacées, art. 3(10). Le Principe 25 des Principes Directeurs fait référence au «droit» des organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs compétents de «proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays».
- 34 Protocole sur les personnes déplacées, art. 6(4)(d).
- 35 Ibid, art. 3(8).
- 36 Ibid, art. 5.
- 37 Ibid, art. 5(1).
- 38 En ce qui concerne les obligations des Etats dans ces circonstances, d'autres orientations peuvent être trouvées dans le Operational Manual de la Banque Mondiale, dans la partie relative à la réinstallation involontaire, disponible sur wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument et dans les Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, élaborés par le Rapporteur spécial Miloon Kothari, août 2007, disponible sur campaign.hic-net.org/eng_newsdetail.asp?PID=378
- 39 Protocole sur les personnes déplacées, art. 5(5).
- 40 Ibid, art. 5(3).
- 41 Principe directeur 18(3) (relatif à un niveau de vie suffisant) et 25(3) (relatif à l'éducation) recommandent aux autorités de faire des efforts particuliers pour impliquer les femmes dans la planification des services de base. Le Principe 28(2) recommande l'implication des personnes déplacées dans le retour et la réinstallation.
- 42 Protocole sur les personnes déplacées, art. 6(5).
- 43 Ibid, art. 5(6).
- 44 Pour un exposé plus détaillé de la politique ougandaise relative aux personnes déplacées, voir le projet en droit des réfugiés de l'Observatoire des Situations de Déplacement interne (IDMC), «Only Peace Can Restore the Confidence of the Displaced», mars 2006. Sur l'Angola, voir Human Rights Watch, «The War is Over: The Crisis of Angola's Internally Displaced Continues», 2002.
- 45 Protocole sur les personnes déplacées, art. 4 (1)(e).
- 46 Ibid, art. 3(9).
- 47 Ibid, art. 4(1)(f).
- 48 Assurer la sécurité dans des situations de déplacement soulève des questions juridiques et pratiques complexes. Human Rights First a réalisé une étude complète sur le droit et la politique dans ce domaine en Afrique. Voir Human Rights First, «Refugees, Rebels and the Quest for Justice», 2002.
- 49 Déclaration de Dar es Salaam, paragraphe 63.

- 50 Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes et l'American Society of International Law, «Annotations on the Guiding Principles on Internal Displacement, 2nd revised edition», 2008p.5, disponible sur www.asil.org/pdfs/stlp.pdf; et Jessica Wyndham, «Translating the Great Lakes Protocol on internal displacement into domestic law: challenges and opportunities», avril 2007, présentation faite lors du séminaire IDMC/IRRI (voir note de bas de page 4).
- 51 Cette approche se fonde sur l'argument selon lequel la définition d'une personne déplacée figure dans l'introduction des Principes Directeurs, et non dans les paragraphes essentiels. Voir le projet Brookings-Bern sur les déplacements internes et l'American Society of International Law, «Annotations on the Guiding Principles on Internal Displacement, 2nd revised edition», 2008, pp.4-5, disponible sur www.asil.org/pdfs/stlp.pdf.
- 52 Protocole sur les personnes déplacées, art. 3(4). Voir «Guidance on Profiling Internally Displaced Persons» du Comité permanent interorganisations (disponible sur www.internal-displacement.org). Les Guidances donnent cette précision, «les personnes déplacées sont des citoyens ou des résidents du pays et il n'ont pas besoin de 'demander' un quelconque statut particulier pour avoir droit aux droits fondamentaux et aux protections. En tant que telles, les raisons pour lesquelles il est nécessaire de mettre en place un enregistrement doivent être clairement définies avant tout exercice d'enregistrement». (p. 24).
- 53 Principes Directeurs, Principe 20.
- 54 Les personnes déplacées peuvent également être des résidents étrangers – ces personnes peuvent bien sûr être l'objet de restrictions plus importantes à leur liberté de circulation que les personnes déplacées qui sont citoyens du pays.
- 55 Principes Directeurs, Principe 14(1).
- 56 Voir l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme.
- 57 En ce qui concerne les réfugiés, plusieurs Etats africains se sont expressément réservé le droit de désigner des lieux de résidence, soit de manière générale soit pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou d'intérêt public. Concernant les restrictions à la liberté de circulation des citoyens, seul le Botswana a émis une réserve à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques «dans la mesure où les dispositions sont compatibles avec l'article 14 de la Constitution de la République du Botswana relatif à l'imposition de restrictions exigées de manière raisonnable dans certains cas exceptionnels».
- 58 Protocole sur les personnes déplacées, art. 4(1)(h).
- 59 Protocole sur les personnes déplacées, art. 4(1)(j).
- 60 Voir Chaloka Beyani, «The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa», *Journal of African Law*, 50, 2 (2006), 187-197.
- 61 Cela a, par exemple, été une question particulièrement pertinente dans le contexte du Burundi, où l'accès aux terres constitue un obstacle important au retour, en particulier pour les réfugiés de 1972. Voir International Crisis Group, «Réfugiés et Personnes déplacées au Burundi: Désamorcer la Bombe Foncière», 7 octobre 2003.
- 62 Le Principe 21 des Principes Directeurs relatifs au déplacement interne prévoit la protection des droits à la propriété des personnes déplacées, en précisant que les personnes déplacées ont le droit d'être protégées contre la privation arbitraire de leurs biens et de leurs possessions. En outre, les Principes Directeurs énoncent que les biens laissés par les personnes déplacées devraient être protégés contre l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires ou illégales.
- 63 Il est important de faire remarquer que bien que les droits à la propriété dans les situations de déplacement n'aient pas été abordés de manière spécifique dans le passé, les droits à la propriété en général sont bien établis en droit international et régional, par exemple dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le protocole à la Charte africaine relative aux droits des femmes en Afrique et la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant. En outre, la Commission africaine relative aux droits de l'homme et des peuples a appliqué les droits prévus par la Charte à des réfugiés dans l'affaire *Malawi African Association and Others c. Mauritanie*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Comm. Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 à 196/97 et 210/98 (2000), disponible sur www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/54-91.html.
- 64 Protocole sur les biens, Article 3(4).
- 65 Principes Directeurs, Principe 29 (2). Les Principes Directeurs emploient le terme «réinstallation» pour désigner la fois l'intégration sur place et la réinstallation dans une autre région.
- 66 Article 4(3)(c)
- 67 Protocole sur les biens, art. 4(3)(d).

- 68 Protocole sur les biens, art. 4(5).
- 69 Protocole sur les biens, art. 4(6).
- 70 Protocole sur les biens, art. 8(1).
- 71 Ibid, art. 8(2).
- 72 Ibid, art 8(3).
- 73 Voir Jeanette Lee Clover, «Framing Issues of Environmental Land Security in Angola and Mozambique», www.oxfam.org.uk/resources/learning/landrights/downloads/land_livelihoods_postconflict_ang_and_moz.pdf. Il est toutefois important de faire remarquer que la coutume n'est pas toujours discriminatoire. Dans le système traditionnel d'occupation des terres des Fours et d'autres groupes au Darfour, par exemple, les femmes occupent les terres de plein droit.
- 74 Protocole sur les biens, art. 5(1).
- 75 Ibid, art. 5(3). Il est intéressant de noter que cette disposition, bien que consacrée à la protection des droits des femmes déplacées de force, pourrait renforcer la protection de toutes les femmes en matière d'enregistrement et de reconnaissance des titres de propriété des terres. Dans d'autres parties, le Protocole sur la propriété renforce également les principes généraux relatifs à la protection des droits de propriété, en garantissant ces droits à «toutes les personnes» et «toute personne», y compris les principes d'égalité de protection et de non-discrimination (Article 3(1)).
- 76 Protocole sur les biens, art. 5(4).
- 77 Ibid, article 3(1)(e) et (f). Les Principes de Pinheiro ne comportent pas une partie distincte relative aux droits des enfants mais ils reconnaissent que les enfants devraient avoir accès à des mécanismes de récupération et que toute décision les concernant devrait être conforme au principe de «l'intérêt supérieur de l'enfant».
- 78 Protocole sur les biens, art. 6(1)(f).
- 79 Principes Directeurs, Principe 9.
- 80 Protocole sur les biens, art. 7(2).
- 81 Ibid, art. 7(3).
- 82 Législation type, s. 6.
- 83 Ibid, s.8(i).
- 84 Le Protocole ne fait aucune référence à la violence sexuelle à l'égard des hommes adultes malgré le fait que les hommes aussi peuvent subir des violences sexuelles dans la région. Les actes de violence sexuelle à l'égard des garçons entrent cependant dans le champ d'application du Protocole.
- 85 Protocole sur la violence sexuelle, art. 3(1).
- 86 Ibid, art. 3(2).
- 87 Ibid, art 1(2)(g) et Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art 7(1)(g).
- 88 Protocole sur la violence sexuelle, art. 6(6).
- 89 Ibid, art. 5(1).
- 90 Ibid, art. 6(1)-(3).
- 91 Ibid, art. 6(4).
- 92 Ibid, art 6(5).
- 93 Ibid, art 6(9).
- 94 Ibid, art. 6(7).
- 95 Ibid, art. 6(6); c'est nous qui soulignons.
- 96 Ibid, art. 6(8); c'est nous qui soulignons. La référence dans cette disposition concerne le Fonds spécial pour la reconstruction et le développement mis en place en vertu du Pacte (voir le chapitre 5 ci-dessous). Même si une telle fonction pour le FSRD doit être encouragée, il faut reconnaître que le FSRD est censé soutenir un grand nombre d'activités prévues par le Pacte, y compris des projets de développement de grande envergure. Il existe donc des doutes réels quant à la possibilité de se servir du FSRD à cette fin.
- 97 Législation type sur la prévention et l'élimination de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, ss. 5-7
- 98 Ces 33 projets ont été sélectionnés pendant les négociations du Pacte parmi 86 projets. Au fur et à mesure du développement de la Conférence, des projets supplémentaires dans le cadre des objectifs du Pacte pourront être mis en oeuvre.
- 99 Le Secrétariat de la Conférence constitue le bras technique et de coordination de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et il est basé à Bujumbura. Voir l'encadré à la Section 4.1 pour plus d'informations.

- 100 Les détails complets de chacun des projets et programmes sont disponibles en ligne sur www.lse.ac.uk/collections/law/projects/greatlakes/ihl-greatlakes.htm
- 101 Protocole sur les biens, art. 9.
- 102 Au sein de la région des Grands Lacs, des commissions nationales de droits de l'homme ont été créées en Angola, en République démocratique du Congo, au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. Pour les contacts, voir le site Internet du Forum des institutions nationales de droits de l'homme www.nhri.net
- 103 Des sessions extraordinaires du Sommet peuvent être convoquées à la demande d'un Etat membre avec le consentement de la majorité qualifiée de huit parmi les Etats membres présents et votants ayant ratifié le Pacte (Pacte, art. 23(2)).
- 104 Voir, entre autres, la résolution 1291 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 24 février 2000 et la résolution 1304 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 16 juin 2004.
- 105 Dans la résolution 1653, par exemple, le Conseil de sécurité des Nations Unies a reconnu la poursuite de l'appartenance du processus de la CIRGL par les Etats des Grands Lacs et a encouragé d'autres Etats, avec le soutien de l'ONU, de l'UA et du Groupe des amis, à poursuivre leurs efforts collectifs pour assurer la paix et la sécurité dans la région. Résolution 1653 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 27 janvier 2006.
- 106 Le Groupe des amis comprend l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Union européenne, la Finlande, la France, le Gabon, l'Allemagne, la Grèce, le Saint-Siège, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Koweït, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Nigeria, la Norvège, le Portugal, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, les Etats-Unis. L'organe est co-présidé par le Canada et les Pays-Bas.
- 107 Voir Report of the Co-Chairs, 1st meeting of the Group of Friends of the Great Lakes, 4 décembre 2003, sur www.icglr.org/common/docs/docs_repository/gofreport_dec2003.pdf.
- 108 Protocole sur les personnes déplacées, art. 6(3).
- 109 Voir Jessica Wyndham, Translating the Great Lakes Protocol on internal displacement into domestic law: challenges and opportunities, avril 2007 (voir note de bas de page 4); et Wyndham, «A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement», Human Rights Brief (Winter 2006), disponible sur www.brookings.edu.
- 110 Protocole sur les biens, Article 3(5).
- 111 Principes de Pinheiro, Principe 19.
- 112 Principes de Pinheiro, Principe 2.2.
- 113 Une source de conseils supplémentaires pour traiter de ces questions est : FAO, IDMC, OCHA, OHCHR, UN-Habitat, UNHCR, Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles, mars 2007, p. 27, disponible sur www.internal-displacement.org
- 114 Protocole sur les biens, art. 9(1).
- 115 Certains des protocoles font explicitement référence à des droits prévus par d'autres instruments. Par exemple, le Protocole sur les biens énonce que la base de la protection juridique des droits de propriété des personnes déplacées doit être, entre autres, la garantie du droit de propriété tel que prévu par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Protocole sur les biens, art. 3(1)(a)).
- 116 Pour plus d'informations sur la saisine de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, voir Chaloka Beyani, «A Guide to the Use of the African Human Rights System in the Protection of Refugees», 2006, disponible auprès de l'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés (IRRI).