

PLAIDOYER POUR LA CREATION D'UN MECANISME DE PROTECTION ET D'ASSISTANCE AUX PERSONNES DEPLACEES INTERNES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Zéphirin NSINSANI N. BAVUIDINSI

*Chef de Travaux à la Faculté de droit de l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa
Doctorant en Droit des Droits de l'homme à l'Université de Kinshasa
Ambassadeur universel de la Paix
Membre de la Société québécoise de droit international
Avocat près la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete*

Antoine BABUELE KANONGO

Chef de Travaux à la Faculté de droit de l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa

Cédrick MPIUTU NZENGE

*Chef de Travaux à la Faculté de droit de l'Université Pédagogique Nationale/Kinshasa
Doctorant en Droit public à l'Université de Kinshasa
Avocat près la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete*

RESUME

Généralement ce sont les mêmes circonstances qui produisent les réfugiés et les déplacés internes, ils sont confrontés aux mêmes problèmes que toute personne arrachée à son environnement familial. Mais contrairement aux réfugiés qui disposent d'un mécanisme d'assistance et de protection, en l'occurrence le Haut-Commissariat des Nations Unies au niveau universel et la Commission Nationale pour les Réfugiés sur le plan national, les personnes déplacées internes ne disposent d'aucune institution spécifique pour leur protection et assistance. Le vide institutionnel voit intervenir un large éventail d'acteurs internationaux dans l'un des domaines de la migration forcée, le déplacement interne.

La gestion des personnes déplacées à l'intérieur du territoire national relève du ministère des Actions humanitaires et Solidarité nationale en ce qui concerne le volet assistance et du ministère de l'Intérieur pour leur protection juridique.

Dans le cadre de l'exécution des programmes d'assistance et de protection des groupes cibles, le Secrétariat de la commission CNR-MINAH (Commission nationale pour les réfugiés-Ministère des affaires humanitaires) intervient en faveur des personnes déplacées internes (PDI) leur assurant que leurs droits soient respectés, appliqués et sauvegardés. Ces services étatiques compétents existants pour la gestion de la situation des PDI, mécanismes sui generis de protection et d'assistance aux PDI semblent somnoler dans la réponse gouvernementale à leurs questions.

C'est pourquoi il était nécessaire pour le gouvernement congolais de créer un service public spécifique pour les PDI, la Commission Nationale chargée de la Protection et de l'Assistance aux personnes déplacées internes (CNP-PDI).

Mots-clés : *Personnes déplacées internes, Protection, Assistance, CNP/PDI, Principes directeurs, CNR, MINAH*

ABSTRACT

Generally speaking, refugees and internally displaced persons are born of the same circumstances and face the same problems as anyone uprooted from their familiar surroundings. But unlike refugees, who have a protection and assistance mechanism at their disposal - in this case, the United Nations High Commissioner for Refugees at the universal level, and the National Commission for Refugees at the national level - internally displaced persons have no specific institution for their protection and assistance. The institutional void sees a wide range of international players involved in one of the areas of forced migration, internal displacement.

The management of internally displaced persons is the responsibility of the Ministry of Humanitarian Action and National Solidarity for assistance, and of the Ministry of the Interior for legal protection.

As part of the implementation of assistance and protection programs for target groups, the Secretariat of the CNR-MINAH Commission (National Commission for Refugees-Ministry of Humanitarian Affairs) intervenes on behalf of internally displaced persons (IDPs), ensuring that their rights are respected, applied and safeguarded. These existing competent state services for managing the situation of IDPs, which are sui generis mechanisms for protecting and assisting IDPs, seem to drowse in the government's response to their questions.

This is why it was necessary for the Congolese government to create a specific public service for IDPs, the Commission Nationale chargée de la Protection et de l'Assistance aux personnes déplacées internes (CNP-PDI).

Keywords: *Internally displaced persons, Protection, Assistance, CNP/PDI, Guiding principles, CNR, MINAH*

INTRODUCTION

Les violations des droits de l'homme sont toujours massives, incluant notamment des mutilations physiques, des exécutions, des violences sexuelles, des arrestations et des détentions arbitraires dans des conditions inhumaines¹ ont engendrées des milliers des victimes en Afrique, les empêchant de vivre dans la paix et la sécurité dans leur pays d'origine ou dans leur lieu de résidence habituelle sans traverser la frontière nationale, ne pouvant donc pas exercer un des droits fondamentaux de l'homme.

La guerre en RDC « produite » par l'exportation du conflit civil non terminé au Rwanda après le génocide, est une très bonne illustration de cette situation. Tel semble aussi le cas des crises qui ont éclaté en Afrique de l'Ouest après le déclenchement de la guerre au Liberia »².

Bien que n'ayant pas tous le même statut juridique, les réfugiés, les déplacés internes et autres migrants vulnérables³ sont généralement créés par des circonstances identiques ou similaires et sont confrontés aux mêmes problèmes que toute personne arrachée à son environnement familial.

Pour certains déplacés internes, le départ du foyer n'est d'ailleurs que la première étape d'un périlleux voyage qui les conduira à traverser les frontières nationales en quête de sécurité et d'une vie meilleure, faute d'avoir pu trouver une protection adéquate et des solutions durables dans leur propre pays.

L'instabilité doublée de l'insécurité qui infecte les pays de la région des Grands Lacs qui sont presque tous frontaliers à la République démocratique du Congo, l'hospitalité légendaire du peuple congolais ainsi que les zones de

¹ Les Nations Unies avaient envoyées deux experts Zaida Catalan et Michael Sharp afin d'enquêter sur ces violations des droits de l'homme commis dans la région du Kasai dans le cadre du conflit coutumier de Kamuina Nsapu, région dans laquelle l'armée nationale combattait les insurgés et où les fosses communes avaient été découvertes. La barbarie décriée a été confirmée par l'assassinat par décapitation de ces deux experts par les miliciens de Kamuina Nsapu en mars 2017.

² MARCHAL, R., Liberia, Sierre Leone et Guinée : une guerre sans frontières ? in *Politique africaine* n° 88 Déc. 2002, Paris, Ed. Karthala, p. 6.

³ D'après Marie-Thérèse KENGE NGOMBA, est vulnérable, toute personne qui accuse une certaine faiblesse physique, morale, psychologique ou autre et dont la situation requiert, de ce fait, une attention plus particulière de la part de la communauté. La doctrine classe dans cette catégorie les personnes ci-après : les réfugiés à cause de leur déplacement dans un pays étranger ; l'enfant et le vieillard à cause de leur âge ; la femme à cause de son sexe et son statut social ; les personnes avec handicap et les invalides à cause de leur état physique et mental ; les malades chroniques à cause de leur santé et les victimes des catastrophes et des conflits armés à cause des difficultés qu'ils rencontrent ; les minorités ethniques. KENGE NGOMBA TSHILOMBAYI, M-T, « Les personnes vulnérables et leurs droits fondamentaux », in KALINDYE BYANJIRA, D., *Traité d'Education aux Droits de l'Homme en République démocratique du Congo. Doctrine étrangère*, t. IV, Kinshasa, Ed. de l'Institut africain des droits de l'homme et de la démocratie, 2004, p. 438.

non droit créées par l'absence de l'autorité effective de l'Etat justifient la présence très prononcée et active des groupes armés nationaux et étrangers sur le territoire national, causant vol, pillage systématique de minerais, conflits armés provoquant les déplacements des populations.

Devant cette situation permanente et même avant elle, la RDC avait adopté des politiques de gestion de ce type de migrants forcés, axées essentiellement sur la protection et l'assistance. En sus des politiques humanitaires, la RDC s'est privée d'une législation sur les réfugiés de l'intérieur, bien que disposant dans les tiroirs de la CNR et du parlement d'un projet de loi qui y loge jusqu'à ce jour.

En guise de réponse nationale à la question des personnes déplacées internes en RDC, quel mécanisme doit-on mettre en place qui s'occupera spécifiquement de la protection et d'assistance des personnes déplacées internes en RDC ?

Si l'action du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés en faveur des réfugiés est critiquée, celle en faveur des personnes déplacées l'est davantage. La réalité de la situation des PDI a été longtemps ignorée par l'ONU. Le besoin de promouvoir une réaction institutionnelle plus efficace pour leur protection a finalement été admis, après avoir nié sa réalité pendant de nombreuses années, par l'organisation onusienne.

La critique contre l'action du Haut-Commissariat des Nations Unies trouve simplement sa raison d'être car la protection des réfugiés et l'action en faveur des déplacés internes participent, au final, de la promotion des mêmes principes de respect des droits de l'homme. Reste que, les limites des deux approches opérationnelles montrent qu'il y a intérêt à rechercher un mécanisme institutionnel adéquat⁴.

La communauté des Etats avait pensé et jugé qu'un mécanisme institutionnel devrait être mis en place pour tous les réfugiés en vue de leur protection et assistance humanitaire plus efficace. La structure spécialisée ainsi mis en place, le HCR, porteuse d'une mission double, l'est sur le plan international. La CNR par contre l'est sur le plan national.

Pour ce qui est des PDI, il n'existe aucun mécanisme institutionnel au niveau international. Au niveau interne, peu des Etats africains ont mis en place un mécanisme institutionnel en charge des PDI. En RDC, la CNP-PDI est certes prévue pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en RDC, toutefois, il faudra au préalable que le projet de loi y relatif soit adopté.

⁴ Sur la problématique institutionnelle, consulter avec intérêt COHEN, R. et CUENOD, J., « L'action humanitaire – Protection et assistance aux déplacés internes. Qui fait quoi : la question des mandats », in *rbdi.bruylant.be*.

Nous disons d'entrée de jeu que l'esquisse de survol panoramique que nous visons à faire dans cette étude s'articuleront autour de deux parties principales de valeurs égales qui correspondent aux deux axes principaux fournis par la recherche : la nécessité d'une étude approfondie des normes juridiques relatives à la protection et l'assistance aux personnes déplacées (I), et de leurs systèmes nationaux en vigueur de protection pour finir sur la mise en œuvre d'un mécanisme proposé qui aura pour mandat spécifique de protéger et assister ces victimes de la migration forcée (II).

I. NORMES JURIDIQUES RELATIVES A LA PROTECTION ET L'ASSISTANCE AUX PERSONNES DEPLACEES ET PORTRAIT STATISTIQUE

Il sera question de faire un essai de survol panoramique rapide sur l'audit juridique des textes législatifs et réglementaires existants et aussi scruter l'actualité démographique-statistique des personnes déplacées.

I.1. Regard législatif

I.1.1. Aperçu sur la législation relative à la question et la protection des déplacés internes

Différente de la situation juridique des réfugiés, les personnes déplacées, en tant que ressortissants du pays dans lequel ils se trouvent ne bénéficient d'aucune protection particulière car ayant les mêmes droits que les autres citoyens de cet Etat. En dépit de leur situation particulière, pourtant, comme les réfugiés, ces deux types de déracinés ont une cause en commun, la fuite devant la persécution et le conflit armé, les situations de violence généralisée, de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et, désormais, de projets de développement d'envergure ou à grande échelle, et aussi diverses autres raisons dont la race, la religion ou les opinions politiques.

Les déplacés internes sont protégés en toute circonstance par le droit national et le droit international des droits de l'homme. La protection offerte par le corpus du droit international humanitaire est supplémentaire pour les déplacés internes dans les États touchés par un conflit. Ses règles⁵ protègent les personnes déplacées au même titre que les autres populations civiles en détresse.

Tout un arsenal normatif exceptionnel participe à la promotion et à la protection des droits de l'homme, y compris les déplacés internes en RDC. Selon Eddy Mwanzo, le cadre législatif en vigueur régissant les flux migratoires en RDC est constitué essentiellement de lois, décrets, ordonnances-

⁵ Le déplacement forcé de civils est formellement interdit par le droit international humanitaire (conventionnel que coutumier), sauf en cas de circonstances exceptionnelles mais aussi et temporaires, en principe, aucun déplacement forcé ne peut être envisagé.

lois et circulaires. Cependant malgré la multitude des textes, plusieurs documents, actes et procédures en cours ne trouvent pas leur base dans une quelconque législation, et le cadre législatif est diffus⁶.

Ces dernières années les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents relatifs à la personne déplacée se sont multipliés, la RDC les a également ratifiés.

Peu d'Etats africains ont mis en place une législation fondée sur les *Principes directeurs*, dont l'Angola, aidé par le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) avec le concours de l'ONG *The Global IDP Projet*⁷.

Malgré l'internationalisation du droit des déplacés internes, la RDC tarde à adopter une loi de domestication pour la protection spécifique des déplacés internes. Il n'existe donc aucun instrument juridique spécialisé relatif à la gestion des PDI par une protection et une assistance, un accueil ou des droits liés à leurs situations de vulnérables. Le projet de loi y relatif n'est toujours pas adopté par le parlement congolais.

La RDC ne s'est pas encore donné la peine de se doter d'un arsenal juridique et un cadre institutionnel adaptés à la situation des personnes déplacées.

Devant cette absence criante d'une loi spécifique relative à la protection des personnes déplacées, l'ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022⁸ relative aux attributions des ministères confie la responsabilité principale de la protection et l'assistance des personnes déplacées internes à deux ministères du Gouvernement national, le ministère de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières et le ministère des Actions humanitaires et Solidarité nationale.

La même ordonnance a mandaté le ministère de l'Intérieur de la charge de surveiller tous les mouvements de population à l'intérieur du pays.

⁶ MWANZO I.A., E., *Cours de droit international privé congolais*, 5^{ème} édition, Kinshasa, 2016-2017, p 54.

⁷ The Global IDP Projet a pour mission notamment la promotion des *Principes directeurs* et l'assistance technique aux Etats dans l'élaboration des politiques et textes législatifs nationaux sur la question des PDI, mais aussi collecter des données (statistique et tendances).

⁸ L'article 1^{er}, B. 1° a de l'Ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 et celui de l'Ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères, in leganet.be/legislation

En sus des ordonnances-lois relatives aux attributions des ministères, un décret⁹ et deux arrêtés¹⁰, deux lettres des ministres¹¹ et une note circulaire¹² complètent le cadre juridique interne relatif à la protection des personnes déplacées internes.

I.I.I.2. Aperçu sur les conventions internationales engageant la RDC

La plupart des instruments juridiques internationaux pertinents à caractère universel et régional (précisément de la zone Afrique) consacrant le droit des personnes déplacées internes ont été ratifiés par la RDC. Cependant, aucune loi nationale de domestication ne complète ces conventions à vocation universelle ou régionale relative à la protection des déplacés internes.

La RDC a ratifié (en juillet 2014) la *Convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (Convention de Kampala). Le fait pour la RDC de ratifier la Convention de Kampala était vue et considéré comme un signe positif de la part des ONG de droits de l'homme, étant donné que ce geste exprime l'engagement explicite d'assurer la protection de ses citoyens déracinés par l'Etat congolais.

Outre la ratification de la Convention, le gouvernement de la RDC, avec l'appui soutenu du Haut-Commissariat des Nations Unies, s'efforce actuellement de concrétiser ses obligations en développant une législation nationale complémentaire. Il a été prévu que ce processus d'incorporation de la Convention de Kampala à la législation nationale devrait être achevé dès mi-2015¹³. Malheureusement, le projet de loi loge encore dans des tiroirs du Parlement. Si cette loi venait à être adoptée et promulguée, ce « *hard law* » contraindrait le gouvernement à respecter les dispositions de cette loi par l'observation des obligations d'accueil et des droits fondamentaux pour tous les types de personnes déplacées internes, (le Plan d'action humanitaire, plan d'évacuation, installation provisoire, droit à l'assistance et à la non-

⁹ Décret n° 03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la CNR et de la Commission Nationale des recours.

¹⁰ Arrêté ministériel n° 129/2005 du 4 avril 2005 portant Règlement intérieur de la CNR.

¹¹ Correspondance du ministre Jean Mbuyu référencée n° 25/CAB/MIN/INTERSEC/1202/2009 du 19 juin 2009 qui accordait au HCR la gestion des déplacés internes. Une autre lettre viendra renforcer la première, c'est celle du ministre Adolphe Lumanu qui confiait l'administration des camps des déplacés internes du Nord-Kivu au HCR, lettre n° 25/CAB/VPM/MIN/INTERSECDAT/2232/2011, n° 25/CAB/MIN/INTERSEDAC/2074/2013 du 3 septembre 2013 relative à la gestion des camps et sites des déplacés.

¹² Note circulaire n° 25/CAB/VPM/MININTERSECAC/GKM/001/2021 du 3 février 2021 portant Gestion des sites des personnes déplacées internes en République démocratique du Congo.

¹³ WHITE, S., *Et maintenant, Quoi ? La réponse internationale face au déplacement interne en RDC*, Brookings-LSR, Project on Internal Displacement, décembre 2014, p. 14.

discrimination de l'aide, respect des spécificités locales, protection des camps, possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une réinstallation dans d'autres régions du pays, etc.).

Le gouvernement congolais avait déjà signé le *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands lacs* en 2006 (entré en vigueur en 2008) et qui incluait un Protocole relatif à la protection et à l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Depuis cette date, il n'y a eu que peu ou pas de changement dans les conditions relatives à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans le pays¹⁴.

I.I.2. Portrait statistique des PDI en Afrique et en RDC

I.I.2.1. Données statistiques de la population déplacée interne en Afrique

L'OCHA a constaté des records élevés et sans précédent de déplacements internes en Afrique. Suivant son décompte de 2022, il se révèle qu'un chiffre inquiétant s'y dégage. L'Afrique subsaharienne est la plus grande pourvoyeuse des PDI à cause de son instabilité politique et de sa situation économique précaire.

Les mêmes causes (conflits, catastrophes naturelles, violations des droits de l'homme) auraient conduit, d'après les statistiques de ACSS (Africa Center for Strategic Studies) de juillet 2022, plus de 36 millions de personnes à chercher refuge ailleurs quittant ainsi leurs habitations, leurs régions selon le cas. Un chiffre inquiétant qui représente 44 % des réfugiés de l'intérieur dans le monde.

Depuis une décennie, l'effectif des migrants forcés en Afrique dans lequel on retrouve les réfugiés, les PDI, et autres demandeurs d'asile poursuit son ascension constante. Un regain d'environ 12 % est constaté chaque année, l'année dernière par exemple 3,7 millions de personnes ont été recensés et l'alarmant chiffre record de 36 millions de migrants forcés est le triple de la statistique de 10 ans.

I.I.2.2. Données statistiques des personnes déplacées en RDC

Aujourd'hui en Afrique, la RDC est à juste titre considérée comme la plus grande population de déplacés internes puisqu'elle recèle à elle seule 6, 29 millions des PDI¹⁵.

Contraint de quitter leurs habitats du fait des conflits, selon les statistiques¹⁶ de la CNR et de OCHA au 10 août 2022, la population déplacée interne de la

¹⁴ Mélanie Wissin, « As DRC ratifies the Kampala Convention, IDMC asks: What difference will it make? » *IDMC Blog Post*, 24 juillet 2014, <http://www.internal-displacement.org/blog/2014/as-drc-ratifies-the-kampala-convention-idmc-asks-what-difference-will-it-make>.

¹⁵ Au 2 mai 2023.

¹⁶ HCR, la RDC en bref, FACT SHEET, novembre 2019.

RDC est évaluée à plus de 877.000 personnes ayant trouvés refuge dans plusieurs parties du pays. On dénombre 530.000 au Nord Kivu, 1.700.000 à l'Ituri, 82.000 au Tanganyika, 30.652 au Kwilu (uniquement pour le conflit Teke-Yaka). Ces statistiques avancées par OCHA rapportent que les femmes représentent 51% de cette population déplacée.

La situation de crise humanitaire est au rouge en République démocratique du Congo. La RDC constitue l'une des situations humanitaires complexes et difficiles, compte tenu de la multiplicité des conflits qui affectent plusieurs zones. D'ailleurs, en à croire les dernières statistiques de l'OCHA, la RDC est également le deuxième pays au monde au regard du nombre de personnes en insécurité alimentaire aiguë avec 15,6 millions de personnes affectées alors que 4,7 millions de personnes souffrent de malnutrition aiguë¹⁷.

La fin d'une guerre civile longue et coûteuse avait suscité des espoirs en 2003, mais le pays reste le théâtre d'éruptions sporadiques de violence – en particulier dans l'Est du pays. Depuis 2016, de nouvelles violences ont également secoué le Kasai, une vaste région au centre et au sud du pays.

En dépit de l'établissement de l'état de siège décrété dans deux de 24 provinces du pays, notamment l'Ituri et le Nord-Kivu, le résultat escompté est encore une chimère puisqu'on dénote des graves violations des droits de l'homme par des groupes armés. La résurrection de la rébellion pro rwandaise M23 est venue perturber les efforts de pacification de la partie Est du pays déjà en proie à une insécurité récurrente provoquant ainsi de nouvelles vagues de déplacement de plus de centaines de milliers de Congolais ont fui Bunagana, Kiwandja, Rutshuru centre et autres localités. Selon le rapport mondial 2022¹⁸, la RDC compte 5,6 millions de personnes déplacées, dont la plupart sont des femmes.

Les problèmes internes du pays sont nourris par des luttes pour le pouvoir et de l'espace qui opposent des ethnies différentes, des groupes armés étrangers et nationaux entre eux ou contre l'Armée gouvernementale, et aussi par l'« appétit » que suscitent les ressources naturelles du pays. D'où la fuite d'individus vers d'autres États¹⁹.

Le déracinement dû au conflit armé entre les forces loyalistes et les rebelles du M23 a fait fuir plusieurs personnes de leur foyer à un rythme inquiétant, l'intensification des combats et le regain de violence ont déstabilisé des vies et défait des moyens de subsistance dans les zones infectées par la présence des bruits de bottes. Les déplacés de guerre sont ainsi accueillis dans des d'autres parties du pays.

¹⁷ <http://www.unocha.org/>. Page consultée le 15 juillet 2020, 12h 57.

¹⁸ Rapport mondial 2022: République démocratique du Congo, <https://www.hrw.org/world-report/country-chapters>. Consulté le 7 janvier 2023, 16 h 33.

¹⁹ HCR, *Appel Global 2005*, Genève, HCR, 2005, p. 84.

I.2. Responsabilité institutionnelle

L'absence d'un régime propre de responsabilité a créé un vide institutionnel spécifique de protection des personnes déplacées internes. Si le HCR ou l'UNICEF par exemple sont investis des missions spécifiques relatives à la protection des réfugiés pour le premier, et celle de l'enfance pour le second ; il est vrai qu'en ce qui concerne les réfugiés de l'intérieur qu'aucune organisation n'est investie spécifiquement de la mission de les protéger et les assister matériellement.

Christel Cournil regrette toutefois que les *Principes directeurs* manquent d'une réelle effectivité sur le terrain puisque aucune agence ou organisation internationale n'est aujourd'hui, seule, responsable des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays²⁰.

Ce « vide institutionnel » voit intervenir un large éventail d'acteurs internationaux dans le domaine du déplacement interne. Pour agir, ces organisations ont interprété avec souplesse leurs mandats respectifs, quand elles n'y ont pas été invitées par l'AGNU²¹.

Selon Roberta Cohen et Jean Cuenod, il en résulte des différences d'approche notables dans la réponse internationale à la question du déplacement interne, jugée « imprévisible et incohérente », et caractérisée par « un manque de coordination, par des retards excessifs et par une attention insuffisante accordée à la protection des personnes déplacées »²².

I.3. L'inadaptation, la rapidité et les retards dans la création ou la consécration des normes protégeant les personnes déplacées internes

Les conventions ratifiées et autres normes adoptées sont en déphasage avec le changement ou la réalité de la situation des personnes déplacées internes.

L'effort consenti par certaines organisations internationales dans l'adoption des conventions relatives aux personnes déplacées internes sont considérables. Sur le plan universel et régional, beaucoup a été fait. Les normes sont élaborées pour une réponse adéquate à la problématique récurrente de la migration forcée.

Il est vrai que d'aucuns fustigent l'intempérance normative²³ sur la question des personnes déplacées internes. Pour Perrine Preuvot, l'intempérance

²⁰ COURNIL, C., « L'émergence d'un droit ... », *op. cit.*, p. 13.

²¹ En ce qui concerne le HCR, la Résolution 48/116 du 20 décembre 1993.

²² COHEN, R. et CUENOD, J., « L'action humanitaire - Protection et assistance aux déplacés internes. Qui fait quoi : la question des mandats », in *rbd.bruylant.be*.

²³ L'« intempérance normative » - selon l'expression utilisée par le Conseil d'État français (décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999) - qui englobe à titre principal l'intempérance législative. Celle-ci se manifeste tant par l'importance du nombre de lois que par l'augmentation de leur volume. L'argument arithmétique semble imparable : plus les lois sont

normative ne serait pas gênante si elle se concrétisait par l'adoption de lois toujours nécessaires²⁴. Guy Carcassonne fait remarquer que : « les lois peuvent être nombreuses sans cesser d'être utiles²⁵».

Là où le bât blesse c'est dans l'application. Les retards parfois injustifiés sont relevés dans l'adoption des mesures d'application. Les causes de ces retards sont d'origines multiples et interviennent à des phases différentes du processus normatif : difficultés liées à la qualité même de la norme qu'il convient d'appliquer, retards générés par la lourdeur de la procédure d'adoption des décrets d'application, absence ou insuffisance de volonté politique. Cette diversité des problèmes impose de proposer des remèdes variés.

Les conventions et traités internationaux ratifiés doivent être domestiqués pour être appliqués. La mise en œuvre des instruments juridiques internationaux en droit interne se fait par divers mécanismes.

Chaque pays dispose des techniques et procédures clairement établies pour veiller à la domestication et à l'effectivité des normes internationales régulièrement ratifiées afin qu'elles fassent partie du corpus juridique au niveau interne (des Etats), et pour y arriver il faut que la volonté politique joue un rôle considérable. Les votes des lois d'application pour la transposition de ces conventions internationales et l'effectivité de l'application connaissent parfois de la rapidité ou des retards inexplicables. Ainsi, comme l'a relevé Perrine Preuvot que : « la rapidité avec laquelle les lois sont adoptées contraste avec les délais pris pour les appliquer. Or, rythme d'adoption de la législation, qualité de la loi et applicabilité de cette dernière sont liés. L'élaboration de la loi devrait se dérouler selon un rythme lent, propice à une réflexion à même d'aboutir à l'adoption d'un texte clair ». Poursuivant son idée, Perrine Preuvot affirme que : « L'exercice du pouvoir réglementaire dérivé, ainsi facilité, devrait au contraire faire l'objet d'un rythme soutenu pour une entrée en vigueur rapide de la réforme. Pourtant, les retards répétés quant à l'adoption des décrets d'application, confrontés à l'accélération du rythme législatif, traduisent une inversion temporelle : agir d'abord, réfléchir ensuite ».

nombreuses et denses, plus les décrets d'application nécessaires seront nombreux. L'importance de la tâche du Gouvernement n'en sera qu'augmentée. Cette symétrie pourrait pourtant ne pas être si évidente : il serait imaginable que l'augmentation du contenu des lois traduise une volonté de précision de la part du législateur, précision législative qui pourrait alléger la tâche du pouvoir réglementaire dérivé.

²⁴ PREUVOT, P., « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », in *Revue du droit public* - n°1 - 2012-1-002, p. 39.

²⁵ CARCASSONNE, G., « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 39, cité par Jean-Jacques Hiest, intervention dans le cadre de la conférence « La réforme du Parlement », les mercredis de la Documentation française. En ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml>.

II. SYSTEMES NATIONAUX EN VIGUEUR DE PROTECTION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UN MECANISME PROPOSE DE PROTECTION ET ASSISTANCE DES PDI EN RDC

II.1. Quelle politique pour la gestion des déplacés internes en RDC ?

L'agence onusienne en charge des réfugiés n'est pas le seul acteur humanitaire qui participe à la protection du déplacé interne. Bien d'institutions prêtent secours aux déplacés internes notamment celles du système des Nations Unies et non du système, ainsi que les organisations non gouvernementales²⁶.

La protection et l'assistance humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire relèvent avant tout aux autorités étatiques des pays ou juridictions dans lesquels les déplacements ont eu lieu, et ce sans discrimination aucune. Cette obligation manifestement affirmée par l'article 5 de la Convention de Kampala constitue le devoir et la responsabilité première à laquelle, aucun Etat ne peut s'en départir.

A n'en croire Erika Feller, « de plus, ces dernières années ont vu une reconnaissance croissante de la responsabilité de la communauté internationale afin d'offrir une protection collective et complémentaire dans les situations où les Etats n'ont pas les capacités ou n'ont pas l'envie de défendre les droits de leurs citoyens »²⁷.

La responsabilité principale de la protection et l'assistance des personnes déplacées internes ont été confiées à deux ministères du Gouvernement national par l'Ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020²⁸. Il s'agit du ministère de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières qui a reçu entre autres pour missions notamment celle de la surveillance de tous les mouvements de population à l'intérieur du pays, et le ministère des Actions humanitaires et Solidarité nationale qui, lui, a la responsabilité de coordonner l'aide humanitaire et de collaborer avec les acteurs humanitaires tant nationaux qu'internationaux afin d'apporter de l'assistance aux personnes déplacées et aux autres populations touchées par des catastrophes.

Bien d'autres ministères interviennent en faveur des personnes déplacées, interventions d'ordre humanitaire qui entrent dans le cadre de leur secteur particulier de responsabilité. A titre purement illustratif nous citons le ministère de la Santé publique, de l'Éducation et du Genre, famille et enfant.

²⁶ Institutions internes au système des Nations Unies (exemple HCR, UNICEF, PNUE, UNESCO, OACI, OMS, PNUD, OIT, FAO, etc.), institutions externes au système des Nations Unies (notamment UE, UA, etc.), organisations non gouvernementales (CICR, MSF, etc.).

²⁷ FELLER, E., « Opportunités et défis ... », *op. cit.*, p. 12.

²⁸ Ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères, *in leganet.be/legislation*.

II.1.1. Services compétents existants pour la gestion de la situation des PDI

La CNR travaille en étroite collaboration avec le HCR²⁹ et le Groupe de Travail sur la Coordination et la Gestion des Camps³⁰ (CCCM) pour administrer, et dans certains cas, gérer des camps de personnes déplacées. Même si la CNR est perçue comme s'acquittant de manière relativement compétente de ses tâches spécifiques dans les camps du Nord-Kivu, son manque de ressources et de capacités pour assumer un rôle de direction plus globale par rapport à la question des déplacés internes³¹ est notoire. Il convient de remarquer qu'à toutes fins pratiques la CNR fonctionne comme un partenaire de mise en œuvre du HCR plutôt que comme un organisme gouvernemental indépendant et financièrement autonome. Ses activités sont intégralement soutenues par le HCR et les contributions financières du gouvernement destinées à répondre à la situation du déplacement interne, restent, le cas échéant, purement symboliques.

Le HCR finance également le comité gouvernemental, la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR), en lui apportant un soutien technique. Finalement, son rôle de chef de file du cluster protection dans l'Est du pays est tout à fait respecté. Même s'il est souvent reproché au HCR dans d'autres contextes de se consacrer exclusivement à son mandat de base relatif aux réfugiés, et certains formulent également cette critique dans le contexte de la RDC, il serait difficile de nier l'engagement direct pris par le HCR – en collaboration avec l'OIM – pour s'occuper de la question des déplacés internes dans ce contexte particulièrement difficile³².

La gestion des personnes déplacées à l'intérieur du territoire national relève du ministère des Actions humanitaires et solidarité nationale en ce qui

²⁹ Le HCR est présent en RDC. L'agence onusienne emploie au total 465 personnes dont 298 nationales, 100 internationales, 67 affiliés et déployés. Le HCR a au total 19 bureaux en RDC. Hormis son bureau de Kinshasa qui est en même temps un bureau de représentation régionale, ses autres bureaux sont disséminés dans les parties nord-sud-est du pays. Il y a lieu de préciser qu'il a 5 sous-délégations : Aru, Gbadolite, Goma, Kananga, Lubumbashi ; 5 bureaux de terrain : Baraka, Bukavu, Kalemie, Libenge, Tshikapa, et 8 unités de terrain : Aba, Beni, Bili, Bunia, Dungu, Mbuji-Mayi, Uvira, Zongo.

³⁰ Le HCR co-dirige, conjointement avec l'OIM, le Groupe de Travail sur la Coordination des Camps et la Gestion des Camps (Camp Coordination, Camp Management) dans les provinces du Tanganyika et du Nord-Kivu. Depuis 2018, la stratégie du CCCM est axée sur les solutions et le soutien aux communautés locales.

³¹ Lorsque fin 2013 le HCR a pris la décision de confier la gestion des camps dont il assurait la coordination à la CNR, la communauté humanitaire à Goma était quelque peu surprise parce qu'elle ne pensait pas que ce dernier disposait des capacités adéquates pour s'acquitter de la tâche. Ceci étant dit, le CNR semble s'en être plutôt bien sorti au cours des dix derniers mois et les acteurs humanitaires sur le terrain acceptent de mieux en mieux son rôle dans les camps.

³² WHITE, S., *op. cit.*, p. 23.

concerne le volet assistance et du ministère de l'Intérieur pour leur protection juridique.

Dans le cadre de l'exécution des programmes d'assistance et de protection des groupes cibles, le Secrétariat de la commission CNR-MINAH³³, intervient en faveur des PDI leur assurant que leurs droits soient respectés, appliqués et sauvegardés.

Les différents mécanismes susmentionnés de protection et d'assistance aux PDI semblent somnoler dans la réponse gouvernementale à leurs questions.

L'expression *somnolence institutionnelle*³⁴ « peut-être retracée scientifiquement, et devrait être décriée et des solutions idoines pour mettre fin à cette léthargie devraient être proposées³⁵».

La somnolence renvoie à une situation ou un état qui navigue entre la lucidité et le sommeil ; le fait d'être ni endormi ni réveillé ; un état de tâtonnement, d'indécision, d'hésitation, d'indétermination, de flottement, de dysfonctionnement, de léthargie, voire de balancement quasi déplorable³⁶.

Les structures transitionnelles ou ponctuelles non spécifiques de protection des PDI sombrent dans la somnolence.

II.1.2. Perspectives : nécessité de création d'un service public spécifique pour les PDI

Si l'action du HCR en faveur des réfugiés est critiquée, celle en faveur des personnes déplacées l'est davantage. La réalité de la situation des PDI a été longtemps ignorée par l'ONU. Le besoin de promouvoir une réaction institutionnelle plus efficace pour leur protection a enfin été admis, après avoir nié la réalité pendant de nombreuses années, par l'organisation onusienne.

Pour Erin Mooney, « le concept de protection étant foncièrement juridique, l'établissement d'un cadre juridique national confirmant les droits des

³³ Arrêté n° 009/CABMIN/AFF-HUM/07 du 21 août 2007 portant création d'une Commission chargée de l'exécution des programmes d'assistance et de protection des groupes cibles.

³⁴ On retient que c'est Olivier Giscard d'Estaing qui était probablement le premier à employer cette expression en 2017 dans *Les changements du monde, les aventures d'une vie : Essai de société*, Paris, Ed. La compagnie littéraire, 2017, ouvrage dans lequel il s'est appliqué à décrire le passage d'une période chaotique à la nécessité d'une transformation.

³⁵ LUKUNDA VAKALA-MFUMU, « Mécanismes susmentionnés de suivi des droits de l'homme en République démocratique du Congo : se départir d'une somnolence institutionnelle », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme ainsi que du Développement Durable*, n° 067, vol. 1, 24^{ème} année, Kinshasa, Mai-Juin 2020, 103-128, p. 105.

³⁶ *Idem*.

personnes déplacées représente un indicateur privilégié de la responsabilité des États et un vecteur important dans l'exercice de celle-ci³⁷ ».

Incitée par différentes résolutions de l'ONU³⁸, encouragée par les ONGs et d'autres sujets du droit international, la RDC a eu à signer et ratifier plusieurs instruments juridiques en matière de personnes déplacées³⁹ tant sur le plan universel que régional et sous-régional. Le constituant congolais n'est pas resté indifférent au phénomène de déplacement interne, l'article 30 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 proscrit le déplacement forcé des populations. Pour rendre efficaces la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Gouvernement central s'est par contre engagé de prendre des mesures de mise en œuvre de ces différents traités.

Après un temps de somnolence institutionnelle, il y a lieu de penser à la mise en place du mécanisme protecteur des déplacés internes par la création d'un « service public⁴⁰ » à caractère social, - à vocation humanitaire - pour la mise en œuvre effective de la protection et l'assistance des déplacés internes.

La position émise par Louis Yuma Babia conforte notre position quand il dit que : « le pouvoir n'est pas seulement l'autorité de régulation de la vie au sein de la société mais aussi le pourvoyeur des moyens nécessaires à la situation des besoins socio-économiques de la population⁴¹ ».

Il est de bon ton d'évoquer Jean Waline qui rappelle que : « créer un service public, c'est affirmer, au moins implicitement, que l'intérêt général serait compromis en cas de non-satisfaction du besoin social correspondant, et que

³⁷ MOONEY, E., Responsabilité étatique et déplacements internes : cadre d'intervention, *RMF Supplément* Décembre 2005, p. 12.

³⁸ Différentes résolutions de l'ONU incitent les États comptant des populations déplacées à renforcer leur cadre juridique national. De plus en plus de gouvernements font des efforts en ce sens, dont ceux du Mali, de l'Angola, du Burundi, de la Colombie, de la Géorgie et du Pérou, par l'adoption de nouvelles lois ou la modification d'anciennes afin d'être en conformité avec les Principes directeurs. Par ailleurs, la société civile peut contribuer à intensifier ces efforts.

³⁹ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 dits « *Principes de Pinheiro* », le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des grands lacs de 2006 qui comporte le protocole sur la protection et l'assistance adéquate à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de 2006, le Protocole sur les droits de propriété de retour et la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009.

⁴⁰ YUMA BABIA, L., *Manuel de droit administratif général*, Kinshasa, Ed. CEDI, 2012, p. 5, « Le passage de l'Etat gendarme à l'Etat providence a donné naissance aux services publics à caractère social, éducatif ou culturel ». Les services publics à caractère social sont ceux « ayant pour objet de fournir à leurs bénéficiaires des prestations visant à répondre aux besoins d'une catégorie des citoyens considérée comme plus au moins défavorisée en considération des risques inhérents à leur condition sociale », p. 183.

⁴¹ YUMA BABIA, L., *Idem*, p. 5.

l'intervention d'une personne publique est indispensable pour y pouvoir⁴²». De son côté Jacques Caillosse relève un élément très important - l'appréciation de l'intérêt général par les autorités de l'Etat - dans la création d'un service public, « l'autorité publique compétente pour décider la création du service public apprécie les exigences de l'intérêt⁴³».

L'appréciation des responsables étatiques doit être absolument discrétionnaire sous la seule réserve des normes et principes constitutionnels de la législation nationale⁴⁴.

Le critère de l'intérêt général est à la fois organique et processuel. Cette notion circonscrite par le juge administratif, c'est pour cette raison que toutes les activités qui participent à la satisfaction de l'intérêt général ne sont pas considérées de service public, « (...) d'ailleurs, il existe d'autres critères : le critère de l'intérêt général n'est pas le seul (...)»⁴⁵.

Plusieurs raisons concourent à la mise en place d'une Commission Nationale chargée de la gestion et de la coordination des personnes déplacées internes par « le projet de loi⁴⁶ » portant protection et assistance aux personnes déplacées internes en RDC. Il est important de signaler qu'il s'agit d'un projet de loi de domestication. Les dispositions du projet de loi ont emprunté inéluctablement les termes de la Convention de Kampala et se sont inspirées du modèle de législation pour la mise en œuvre de la convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. Il s'agit aussi d'une loi spécifique taillée sur mesure qui tient compte de l'étendue de la matière traitée.

Premièrement, les personnes déplacées internes étant citoyens, c'est le rôle traditionnel de l'Etat d'assurer la sécurité des personnes et de leurs biens mais aussi de préserver la jouissance de leurs biens, protéger leurs droits

⁴² WALINE, J., *Droit administratif*, 24^e éd. Paris, Dalloz, 2012, p. 372.

⁴³ CAILLOSSE, J. « Le droit administratif saisi par la concurrence ». *AJDA* 2000, 136.

⁴⁴ L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », alors l'intérêt général serait toujours ce que les représentants du peuple, dès lors qu'ils sont démocratiquement désignés, ou le peuple lui-même, identifient comme tel.

⁴⁵ Le critère de « l'intérêt général » dans le service public *in* <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif>: Le juge circonscrit cette notion d'intérêt général pour ne pas l'hypertrophier. En même temps, on doit remarquer que ce concept est d'une très grande fluidité, notion particulièrement évolutive, floue.

⁴⁶ L'envoyé spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin avait collaboré en son temps aux efforts visant à renforcer la législation nationale concernant les déplacements internes, par la préparation à l'intention des législateurs nationaux, un manuel qui fournira des renseignements et des conseils juridiques sur les principaux éléments à intégrer à la législation nationale à propos des déplacements internes. Toutefois, la responsabilité étatique n'implique pas seulement le devoir pour le gouvernement d'établir une nouvelle législation nationale mais aussi de la mettre en œuvre.

fondamentaux de manière à leur apporter l'assistance humanitaire nécessaire pour leur réinsertion sociale ; deuxièmement, il revient à l'Etat de déterminer les autorités et services compétents ayant l'obligation légale de la gestion de la situation des PDI ; troisièmement enfin l'incapacité et l'insuffisance de la prévention des causes des déplacements internes, les limitations de la réponse à la situation des PDI et le manque des solutions effectives et durables comme réponse ont conditionné la nécessité d'un cadre légal créant le mécanisme institutionnel relatif à la gestion des droits de l'homme de la personne déplacée interne.

II.2. Motivations de la création de la CNP/PDI

Ayant compris que les cycles de déplacement interne sont les conséquences directes de l'échec répété des thérapeutiques pensées et administrées aux causes génératrices de déplacement interne en RDC, au lieu de revenir sur les mêmes solutions autrefois préconisées par l'Etat, nous pensons qu'il serait mieux d'opter pour l'adoption d'un texte juridique contraignant, pourvu de mécanisme spécifique de contrôle s'avère un préalable, et la mise en œuvre de ce mécanisme spécifiquement propice à la protection et l'assistance des personnes déplacées internes nous paraît plus qu'indispensable. Le dit mécanisme, la Commission nationale pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes, est prévu dans le projet de loi sur les PDI en RDC.

La RDC accusait un manque relatif de direction nationale en matière de protection et d'intervention à l'égard des déplacés internes ; elle se faisait aider par le HCR et l'OIM pour la gestion sur le terrain des camps établis à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Contrairement à la CNR qui est une commission gouvernementale interministérielle placée sous l'autorité tutélaire du ministre de l'Intérieur, la CNP-PDI, elle, sera une structure pilotée par le Premier ministre. A l'instar de la CNR, elle sera aussi une commission interministérielle qui a pour rôle de concevoir des politiques, plans et stratégies de protection et coordonner l'aide nécessaire à apporter aux personnes déplacées internes en vue de leur meilleure prise en charge. Ses attributions et responsabilités sont développées par le projet de loi en attente d'adoption et par des normes réglementaires subséquentes.

A l'instar des institutions des droits de l'homme, la CNP devrait disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants⁴⁷, et ce conformément aux Principes de Paris

⁴⁷ Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme⁴⁸.

II.2.1. La Commission Nationale chargée de la Protection et de l'Assistance aux personnes déplacées internes (CNP-PDI)

Plusieurs types de mécanismes⁴⁹ sont mis en place par les Etats dont africains : le mécanisme de coordination des efforts du gouvernement en matière de prévention, d'atténuation et de réponse aux déplacements internes dénommé : « Commission Nationale pour la Protection des Personnes Déplacées Internes » (CNP-PDI) ; le mécanisme national d'alerte rapide, de prévention et de gestion des catastrophes, dénommé « Observatoire National des Déplacements Internes » (ONADI) ; le mécanisme de financement dénommé : « Fonds d'Appui à la Protection et l'Assistance aux Personnes déplacées internes » (FAPA-PDI) pour la mise en œuvre effective des pouvoirs et des responsabilités de la CNP-PDI.

Dans le projet de loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes, la RDC a opté comme structure de gestion des personnes déplacées internes, le mécanisme dénommé : « Commission Nationale pour la Protection des Personnes Déplacées Internes » (CNP-PDI).

II.2.2. Statut juridique et Attributions de la CNP-PDI

La RDC accusait un manque relatif de direction nationale en matière de protection et d'intervention à l'égard des déplacés interne ; elle se faisait aider par le HCR et l'OIM pour la gestion sur le terrain des camps établis à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Contrairement à la CNR qui est une commission gouvernementale interministérielle placée sous l'autorité tutélaire du ministre de l'Intérieur, la CNPA-PDI, elle, sera une structure pilotée par le Premier ministre. A l'instar de la CNR, elle sera aussi une commission interministérielle qui a pour rôle de concevoir des politiques, plans et stratégies de protection et coordonner l'aide nécessaire à apporter aux personnes déplacées internes en vue de leur meilleure prise en charge. Ses attributions et responsabilités sont développées par le projet de loi en attente d'adoption et par des normes réglementaires subséquentes.

A l'instar des institutions des droits de l'homme, la CNP devrait disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en

⁴⁸ Point B 2 et 3 des Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

⁴⁹ Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces mécanismes seront fixées par décret pris en Conseil des Ministres.

particulier de crédits suffisants⁵⁰, et ce conformément aux Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme⁵¹.

La CNP-PDI aura pour attributions notamment⁵²:

- d'assurer une collecte de données spécifiant les indicateurs essentiels, notamment les besoins de protection ainsi que d'assistance, les données désagrégées par exemple en fonction de l'âge et du genre et les personnes ou groupes de personnes aux besoins spécifiques ;
- d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation de toutes les activités de protection et d'assistance en faveur des personnes déplacées internes ;
- de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes déplacées internes, assurer la coordination avec les organismes humanitaires, participer à la sensibilisation et contribuer à la formation d'une politique et/ou d'un plan d'action pour suggérer et soutenir des solutions durables pour les personnes déplacées internes ;
- de définir les stratégies et les activités de réinsertion et/ou de réintégration des personnes déplacées internes.

Son fonctionnement normal et régulier serait également tributaire d'organes clairement définis, pour obtenir une réponse gouvernementale à la question des PDI dans la transparence.

II.2.3. Organisation de la CNP-PDI : Composition et planification

II.2.3.1. Composition

Dirigée par un secrétaire permanent assisté de deux secrétaires permanents adjoints nommés par décret du premier ministre, la CNP-PDI est composée des agents affectés – un par le ministère ou service de l'Etat – provenant du Ministère Intérieur, du Ministère des Actions humanitaires, du Ministère Affaires sociales, du Ministère de la Santé, du Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, Ministère de la Défense nationale, Ministère de la Justice et droits humains, du Ministère ayant les Finances et le Budget, du Ministère ayant le Genre et Famille, du Ministère ayant les Affaires foncières, du Ministère ayant la Reconstruction nationale, du Ministère de l'Environnement, du Ministère des Affaires étrangères, de la Direction générale des migrations, de l'Agence nationale de renseignements, mais aussi provenant de la Société civile, de l'Association des personnes déplacées internes et du HCR (celui-ci n'ayant pas de voix délibérative).

⁵⁰ Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

⁵¹ Point B 2 et 3 des Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

⁵² Cette énumération n'est pas limitative.

Les membres de la CNP-PDI sont nommés, relevés de leurs fonctions et le cas échéant, révoqués par le décret du premier ministre sur proposition de leurs ministres ou organisations respectifs. Toutefois, la CNP-PDI peut faire appel à tout autre ministère ou service public de l'Etat ou toute autre structure en vue d'une collaboration, et si le contexte l'exige, elle peut requérir l'expertise de toute personne pour l'éclairer sur les questions d'une particulière importance.

Il est impérieux que les membres de la CNP-PDI soient formés sur les droits des PDI et aux diverses questions relatives au déplacement interne, en particulier les Principes directeurs et être à même de jouer un rôle de premier plan dans les efforts nationaux déployés pour vérifier que les droits de l'homme des personnes déplacées sont respectés et que leurs besoins sont comblés.

De telles formations⁵³ est un élément-clé de l'exercice de la responsabilité nationale, c'est ainsi qu'elles devraient être proposées aux fonctionnaires de tous les échelons du gouvernement (central, provincial et local) car elles constituent un des éléments de la réponse officielle à la problématique de déplacement interne forcé.

II.2.3.2. Planification

Pour Erin Mooney, « l'adoption d'une politique ou d'un plan d'action à l'échelle nationale est une mesure à distinguer de l'établissement d'une législation nationale, bien que les deux soient complémentaires. Ainsi, la politique ou le plan d'action en question doit préciser les responsabilités des institutions nationales et locales en réponse aux déplacements internes ainsi qu'identifier des mécanismes de coordination⁵⁴».

Pour une bonne réponse nationale à la question des PDI, les lois et les politiques les concernant devraient être maîtrisés par les fonctionnaires auxquels il incomberait de mettre en œuvre directement ces instruments et qu'ils doivent comprendre que les PDI conservent leurs droits de citoyens ou de résidents habituels, mais qu'elles font face à des risques et des vulnérabilités liés au déplacement qui peuvent les empêcher de jouir pleinement de leurs droits ; ils doivent savoir comment procéder dans l'exécution de leurs activités consacrées aux PDI ; comment toutes les nouvelles tâches courantes et les

⁵³ Cette formation doit fournir des conseils sur les problèmes techniques et logistiques que soulève l'application des nouvelles lois et politiques. Elle doit également apporter une explication plus étendue sur la problématique du déplacement interne, y compris les risques pour les personnes touchées, notamment les catégories de PDI ayant des vulnérabilités inhérentes (voir chapitre 1, section D cfr le Manuel de Walter Kälin, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, *Op. cit.*, p. 26) et l'obligation de la part des autorités nationales à tous les niveaux de fournir aide et protection.

⁵⁴ MOONEY, E., *op. cit.*, p. 12.

procédures pour les PDI diffèrent des tâches et des procédures ordinaires dont ils s'occupent dans des circonstances normales ; et pourquoi il est nécessaire d'effectuer des changements dans la manière d'exécuter leur travail.

L'Etat, à travers le pouvoir central, devra établir les mécanismes de planification des activités en faveur des personnes déplacées suite aux conflits armés, aux catastrophes naturelles et aux projets de développement, situations qui semblent être les principales causes de déplacement forcé interne en RDC.

Le mécanisme de planification devra comprendre un plan opérationnel de toutes les activités de prévention, de protection, d'assistance et de solutions durables en rapport avec les personnes déplacées internes.

L'établissement de ce plan opérationnel de planification par la CNP-PDI serait indispensable et doit requérir, pour sa mise en place, la consultation des acteurs internationaux, de la société civile et des personnes déplacées. Les points de vue des personnes déplacées sont essentiels à l'obtention d'une solution durable, car « leur consultation⁵⁵ » permet de veiller à ce que leur retour ou leur réinstallation soit volontaire. Il est important que, la politique et le plan d'actions nationaux, une fois élaborés, soient diffusés largement, principalement auprès des personnes déplacées, dans leur langue et dans un format qu'elles peuvent comprendre aisément. La formation d'associations de personnes déplacées devrait être non seulement encouragée et mais aussi appuyée.

Les autorités autres que centrales, en partenariat avec les acteurs humanitaires⁵⁶, les organisations de la société civile et les personnes déplacées peuvent aménager ou réadapter le plan national selon le cas au niveau provincial ou local compte tenu des réalités de l'environnement immédiat et non planifiées. L'hypothèse de l'établissement d'un plan propre au contexte provincial ou local n'est exclue.

Aussi bien au niveau national que provincial et local, les autorités politico-administratives compétentes auront la responsabilité d'allouer des ressources

⁵⁵ D'après les études de Walter Kälin, tirées de *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, *op. cit.*, p. 32. Le fait de consulter les PDI sur toutes les décisions qui les touchent et de faciliter leur participation accrue dans les affaires de la communauté n'est pas simplement une question de courtoisie. C'est une question de nécessité fondée sur trois considérations-clés : 1. Les PDI possèdent un droit de participation ; 2. La participation de PDI contribue à une action plus efficace ; 3. La participation des PDI réduit leur dépendance et facilite leur réintégration.

⁵⁶ Article 60 du projet de loi : « Les acteurs nationaux et internationaux, soumis au principe de transparence et de bonne gestion pourront contribuer financièrement et matériellement à la mise en œuvre de ces activités, notamment : les institutions internationales, les organisations internationales, les institutions régionales et sous-régionales, les organisations régionales et sous-régionales, les acteurs économiques nationaux, sous-régionaux, régionaux et internationaux, la société civile ».

nécessaires pour la mise en œuvre des activités de prévention, de protection, d'assistance et des solutions en faveur des personnes affectées par le déplacement. Par responsabilités des États on entend l'obligation pour les gouvernements (central, provincial ou local) d'affecter les ressources nécessaires à la résolution des problèmes de déplacement interne.

D'après Erin Mooney, « les gouvernements qui ne sont pas en mesure de le faire doivent s'adresser à la communauté internationale pour obtenir de l'aide⁵⁷». Toutefois, il n'est pas du tout judicieux d'exiger de la communauté internationale qu'elle supporte le gros du fardeau financier si l'Etat concerné dispose de moyens suffisants⁵⁸.

II.3. La réponse gouvernementale à la question des PDI dans la transparence

La création d'une structure de gestion des personnes déplacées est un autre aspect essentiel à l'exercice de la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes déplacées ainsi qu'à la coordination au sein du gouvernement, de même qu'avec les partenaires locaux et internationaux.

Erin Mooney, sans s'opposer, et de manière générale, reconnaît que « l'intention de la communauté internationale voire régionale ne doit pas être de substituer les efforts nationaux, mais bien d'accroître la responsabilisation des États quant à la protection et à l'assistance des personnes déplacées⁵⁹».

Dotée des pouvoirs politiques et des ressources nécessaires à l'exécution de son mandat, la CNP-PDI devra faire preuve d'une gestion transparente des ressources qui seront mises à sa disposition.

C'est dans le respect des dispositions de la constitution⁶⁰ et des principes de fonctionnement des services publics de l'Etat (principe d'égalité de tous les citoyens devant les services publics, principe d'adaptation, principe de continuité et principe de neutralité) que la CNP-PDI aura l'obligation de porter assistance aux personnes déplacées internes en collaboration avec ses éventuels partenaires internationaux ou nationaux ainsi que les acteurs humanitaires contraints eux aux principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance reconnus aux organismes humanitaires.

⁵⁷ MOONEY, E., *op. cit.*, p. 13.

⁵⁸ Erin Mooney renchérit que « pendant plusieurs années, une situation de ce type a été à l'origine d'importantes réclamations des pays donateurs à l'encontre de l'Angola, en raison de sa richesse en ressources naturelles. Ainsi, pour obtenir un soutien financier international soutenant les efforts déployés à l'échelle nationale, le gouvernement concerné a intérêt à montrer, par une affectation budgétaire à la mesure de ses moyens, que le règlement du problème des déplacements internes fait partie de ses priorités ».

⁵⁹ MOONEY, E., *op. cit.*, p. 14.

⁶⁰ Article 12 Constitution de la RDC du 18 février 2006.

CONCLUSION

Il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme institutionnel au niveau universel et sous-régional pour la protection et l'assistance aux PDI, contrairement aux réfugiés qui sont pris en charge par le HCR.

Devant les drames humanitaires récurrents que vivent nos populations et la somnolence des services publics appelés à apporter la réponse gouvernementale à la situation des PDI, notre apport a consisté à faire un plaidoyer auprès des décideurs étatiques afin que devant cette absence d'une structure spécifique porteur du mandat de gérer les déplacés internes, qu'il soit mis en œuvre le mécanisme prévu dans le projet de loi relatif à la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes.

La mise en place urgente de ce mécanisme ainsi mis en place recommande quelques solutions concomitantes, notamment l'octroi du « *droit de cité* »⁶¹ aux questions vives des déplacés internes dans les débats parlementaires, l'aboutissement diligent du processus de l'adoption de la loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes, l'allocation d'un budget conséquent un personnel qualifié et bien formé, la dotation des moyens de fonctionnement, des locaux, du matériel de travail appropriés.

⁶¹ Expression autrefois s'appliquait aux hommes, elle s'applique désormais surtout aux idées, aux problèmes, selon Etienne BALIBAR, *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 1997.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

I. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Arrêté ministériel n° 129/2005 du 4 avril 2005 portant Règlement intérieur de la CNR.
2. Arrêté n° 009/CABMIN/AFF-HUM/07 du 21 août 2007 portant création d'une Commission chargée de l'exécution des programmes d'assistance et de protection des groupes cibles.
3. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
4. Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009.
5. Décret n° 03/014 du 05 août 2003 portant organisation et fonctionnement de la CNR et de la Commission Nationale des recours.
6. Note circulaire n° 25/CAB/VPM/MININTERSECAC/GKM/001/2021 du 3 février 2021 portant Gestion des sites des personnes déplacées internes en République démocratique du Congo.
7. Ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères, in leganet.be/legislation.
8. Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des grands lacs de 2006.
9. Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme du 20 décembre 1993.
10. Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 dits « *Principes de Pinheiro* »,
11. Protocole sur la protection et l'assistance adéquate à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de 2006.
12. Résolution 48/116 du 20 décembre 1993.

II. DOCTRINE

A. Ouvrages

1. BALIBAR, E., *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 1997.
2. MWANZO, E., *Cours de droit international privé congolais*, 5^{ème} édition, Kinshasa, 2016-2017.
3. WALINE, J., *Droit administratif*, 24^e éd. Paris, Dalloz, 2012.
4. WHITE, S., *Et maintenant, Quoi ? La réponse internationale face au déplacement interne en RDC*, Brookings-LSR, Project on Internal Displacement, décembre 2014.
5. YUMA BABIA, L., *Manuel de droit administratif général*, Kinshasa, Ed. CEDI, 2012.

B. Articles

1. CAILLOSSE, J., « Le droit administratif saisi par la concurrence », *AJDA* 2000, 136.
2. COHEN, R. et CUENOD, J., « L'action humanitaire – Protection et assistance aux déplacés internes. Qui fait quoi : la question des mandats », in *rbd.bruylant.be*.
3. COHEN, R. et CUENOD, J., « L'action humanitaire – Protection et assistance aux déplacés internes. Qui fait quoi : la question des mandats », in *rbd.bruylant.be*.
4. HYEST, J.-J., « La réforme du Parlement », les mercredis de la Documentation française. En ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml>.
5. KENGE NGOMBA TSHILOMBAYI, M-T, « Les personnes vulnérables et leurs droits fondamentaux », in KALINDYE BYANJIRA, D., *Traité d'Education aux Droits de l'Homme en République démocratique du Congo. Doctrine étrangère*, t. IV, Kinshasa, Ed. de l'Institut africain des droits de l'homme et de la démocratie, 2004.
6. LUKUNDA VAKALA-MFUMU, « Mécanismes sui generis de suivi des droits de l'homme en République démocratique du Congo : se départir d'une somnolence institutionnelle », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement Durable*, n° 067, vol. 1, 24^{ème} année, Kinshasa, Mai-Juin 2020, pp.103-128.
7. MARCHAL, R., « Liberia, Sierre Leone et Guinée : une guerre sans frontières ? », in *Politique africaine* n° 88, Paris, Ed. Karthala, Décembre 2002
8. MOONEY, E., « Responsabilité étatique et déplacements internes : cadre d'intervention », *RMF Supplément* Décembre 2005.
9. PREUVOT, P., « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », in *Revue du droit public*, n°1 - 2012-1-002.

C. Documents divers

1. Rapport mondial 2022: République démocratique du Congo, [https://www.hrw.org › world-report › country-chapters](https://www.hrw.org/world-report/country-chapters).
2. HCR, Appel Global 2005, Genève, HCR, 2005.