

Justice pour les personnes déplacées en RDC : introduction

Carolien Jacobs, Université de Leyde, Pays-Bas ;

Koen Vlassenroot, Université de Gand, Belgique ;

Tatiana Carayannis, Conseil de la Recherche en Sciences sociales, États-Unis

Introduction

Les articles de cette revue sont le résultat d'un projet de recherche sur l'accès à la justice pour les personnes déplacées en RDC. Ce projet, conduit entre octobre 2014 et octobre 2016, est le fruit d'une collaboration formelle entre des chercheurs du Groupe de Recherche sur les Conflits (Université de Gand), le Conseil de la Recherche en Sciences Sociales (SSRC), l'Institut Supérieur de Développement Rural (ISDR), le Cordaid et des spécialistes de la question de différentes ONG. Les activités de ce projet ont été menées par des chercheurs locaux et internationaux à Faradje et Dungu (Haut-Uélé), Bukavu (Sud-Kivu), et Gbadolite (Nord-Ubangi, anciennement Équateur). Le Ministère néerlandais des Affaires Étrangères a financé le projet à travers NWO-WOTRO. Il y avait des fonds supplémentaires du consortium de recherche sur la protection des moyens de subsistance (« Secure Livelihoods Research Consortium » ou (SLRC), subventionné par le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DfID), et le Programme de Recherche en Justice et Sécurité (JSRP).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons étudié les manières dont les personnes déplacées (dans leur propre pays et les réfugiés) règlent leurs différends et établissent le dialogue avec différents pourvoyeurs de justice. Nous avons également analysé les façons dont ces pourvoyeurs de justice répondent aux besoins des personnes déplacées. Notre recherche s'est portée sur trois provinces différentes du pays : Sud-Kivu, Haut-Uélé et Nord-Ubangi. Chacune de ces provinces a dû faire face à des situations de déplacement massif, et pourtant, elles sont portées par des dynamiques locales bien distinctes. De plus, les besoins en matière de justice, la présence et les capacités de la justice formelle, ainsi que la disponibilité de mécanismes judiciaires alternatifs soutenus par des organisations internationales ou nationales non-gouvernementales, ont tendance à varier considérablement d'un site de recherche à l'autre, ce qui explique la grande diversité de réponses et besoins locaux.

Dans cet article d'introduction, nous fournissons davantage de contexte sur le déplacement et la justice, et nous présentons également nos principales questions de recherche, nos résultats, et nos recommandations, la méthodologie qui a été appliquée, et les limites de notre recherche.

Nous prêterons attention aux thèmes centraux issus de nos données à mesure que nous présentons les articles de ce numéro spécial.

Déplacement en contexte

L'une des conséquences dramatiques des conflits armés en RDC et dans les pays voisins est un processus de déplacement continu. Le nombre de réfugiés en RDC est estimé à 397 950, ¹avec des réfugiés venant principalement des pays voisins du Soudan du Sud, de la République Centrafricaine et du Burundi. Le nombre de personnes déplacées dans leur pays est plus difficile à estimer. Entre janvier et mars 2016, le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (UNOCHA) a estimé le nombre de déplacés internes en RDC à 1,8 million, dont 135 000 venaient d'être déplacés pendant cette période. 916 000 personnes sont retournées dans leur localité d'origine au cours des 18 derniers mois. Les personnes déplacées qui vivent dans des camps sont assez faciles à identifier, mais le groupe de déplacés vivant en dehors des camps, dans des communautés d'accueil, est en réalité bien plus conséquent.² Ce groupe de personnes est moins visible et ne reçoit presque pas d'aide. Il n'y a aucune politique réglementaire pour recenser et identifier ce groupe de personnes.

Cadre juridique

Les États sont généralement censés protéger et garantir les droits de leurs citoyens, qu'ils soient déplacés ou non. En outre, la RDC est signataire d'un certain nombre de traités :

1951 Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés. Ratifiée par la RDC en 1965.³
1967 Protocole des Nations unies relatif au statut des réfugiés. Ratifié par la RDC en 1975.⁴
1969 Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Signée par la RDC en 1969, ratifiée en 1973.⁵
1998 Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. N'ayant pas force de loi.⁶

¹http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc_humanitarian_dashboard_trim1_2016_fr.pdf, consulté le 20/07/2016.

² Selon les dernières estimations du Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires (OCHA), le nombre de déplacés internes en RDC vivant dans des camps est d'environ 413 000 contre 1,27 million de déplacés internes vivant dans des communautés d'accueil.

http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rdc_factsheet_mouvement_de_population_du_deuxieme_trimestre_2016.pdf, consulté le 08/08/2016.

³ <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>, consulté le 25/07/2016.

⁴ *Ibid.*

⁵ <http://www.achpr.org/instruments/refugee-convention/ratification/>, consulté le 25/07/2016.

⁶ <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>, consulté le 25/07/2016.

2006 Pacte des Grands Lacs sur la protection et les droits des personnes déplacées dans leur pays, signé par la RDC en 2006. Ayant force de loi.⁷

2009 Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux déplacés internes en Afrique. Signée par la RDC en 2010, non-ratifiée.⁸

Encadré 1 : documents applicables.

Depuis la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés, ces derniers jouissent, en principe, des mêmes droits que les citoyens. L'article 16 de la Convention indique que les réfugiés doivent avoir accès librement aux tribunaux et jouir des mêmes droits que tout citoyen à l'intérieur du territoire, dont le droit à l'assistance juridique. Pourtant, aucune obligation particulière pour garantir ces droits n'est stipulée. Selon la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, les États membres « s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés et assurer leur établissement ».

Plus récemment, les Principes directeurs des Nations unies, le Pacte des Grands Lacs de 2006 et la Convention de Kampala de 2009 garantissent également que les droits des déplacés internes sont protégés et garantis. Ceci est avant tout considéré comme un devoir des gouvernements des États membres mais le pacte mentionne explicitement que lorsque les gouvernements « ne sont pas en mesure de protéger et venir en aide aux personnes déplacées dans leur pays, ces Gouvernements doivent accepter et respecter l'obligation des organes de la communauté internationale de fournir protection et assistance aux déplacés internes » (Article 3.10). Jusqu'à maintenant, la RDC a signé et ratifié tous ces traités, à l'exception de la Convention de Kampala, qui a été signée en 2010 mais pas encore ratifiée. Aucune législation nationale qui porte spécifiquement sur le problème des déplacés internes et des réfugiés n'existe. Pourtant, avec les traités internationaux, les droits des réfugiés et des déplacés internes devraient être correctement protégés et garantis, notamment leurs droits d'accéder à une justice adéquate (cf. Cohen 2004 ; Beyani 2006 ; Crisp 2010).

Réclamer justice

Comme le chapitre suivant le montre, l'attention accordée à la position particulière des réfugiés et des déplacés internes en ce qui concerne leur accès aux mécanismes d'amélioration de la justice est bien souvent limitée. Et ce, en dépit du fait que les déplacés soient souvent impliqués dans des conflits à petite échelle et qu'ils aient des besoins particuliers en matière de justice. Les personnes en déplacement sont souvent considérées avant tout comme des acteurs en

⁷ <http://www.icglr.org/index.php/en/the-pact>, consulté le 25/07/2016.

⁸ <http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7796-sl->

[african union convention for the protection and assistance of internally displaced persons in africa kampala convention 11.pdf](#), consulté le 25/07/2016.

processus de justice transitionnelle (Duthie 2012) et les conflits à petite échelle sont souvent ignorés lorsque des violations de droits humains bien plus épouvantables sont commises.

Cependant, ces conflits font partie du quotidien et dans les camps de fortune, les risques que de tels conflits prennent de l'ampleur s'ils ne sont pas gérés comme il se doit sont d'autant plus importants. Lorsque des personnes ont des besoins en matière de justice – pour faire valoir leurs droits, pour résoudre leurs conflits, ou pour avoir recours à un médiateur – en général, elles essaient d'abord de régler leurs problèmes avec l'autre partie impliquée, donc par entente mutuelle (Meyer 2014). Si cette méthode se solde par un échec, elles vont alors demander de l'aide à des personnes de confiance dans les environs ; il peut s'agir de membres de la famille, de voisins, d'autorités locales ou d'agents de police. Bien souvent, les gens ont des contacts personnels avec de telles autorités (Nader & Todd 1978 ; Gulliver 1979). Mais pour les déplacés, cela est bien moins évident (Costa 2006 ; Veroff 2010). Dans ces cas-là, réclamer justice ou obtenir des garanties en matière de sécurité peut s'avérer problématique, surtout quand le système judiciaire formel est défaillant ou absent.

Questions de recherche

Actuellement, de nombreux acteurs nationaux et internationaux dans l'humanitaire et l'aide au développement en RDC participent à l'effort pour améliorer le secteur de la justice et de la sécurité. Certaines de ces interventions visent à améliorer la performance de l'État et accroître sa légitimité. D'autres ont pour objectif de renforcer les capacités et la confiance des citoyens à réclamer justice. D'autres, encore, travaillent avec les acteurs de la société civile qui assurent soit la médiation et l'arbitrage directs des conflits, soit encouragent les personnes à faire appel au système judiciaire formel. Dans notre recherche, nous appelons ces structures des « mécanismes d'amélioration de la justice » (MAJ). L'objectif de notre recherche est de contribuer à une meilleure compréhension des interventions qui répondent aux besoins spécifiques des communautés déplacées. Quatre questions centrales ont guidé notre recherche: Comment les interventions dans le secteur de la justice et de la sécurité peuvent-elles être adaptées aux préoccupations des personnes déplacées en RDC ?

Comment les déplacés accèdent-ils à la justice et comment font-ils pour satisfaire leurs besoins en matière de sécurité ? Quels sont leurs besoins en matière de justice ? Dans quelle mesure s'approprient-ils les régimes juridiques en place dans leurs communautés d'accueil ? Ont-ils recours à des structures gouvernementales, font-ils appel à des ONG ou créent-ils leurs propres structures parallèles ?

Comment fonctionnent les différents pourvoyeurs de justice et de sécurité (police publique et institutions judiciaires, autorités traditionnelles et structures communautaires), et quels sont

leurs principaux problèmes ? Sont-ils attentifs aux besoins particuliers des personnes déplacées ? Fournissent-ils efficacement leurs services ? Portent-ils une attention particulière aux personnes déplacées ?

Comment les mécanismes d'amélioration de la justice fonctionnent-ils, et comment peuvent-ils être améliorés ? En quoi les approches innovantes affectent-elles les capacités des institutions à rendre une justice axée sur les besoins des personnes ? Comment ces initiatives peuvent-elles être améliorées, et comment peuvent-elles être élargies à d'autres régions de la RDC ?

Méthodes, lieux de recherche et limites

Notre recherche socio-juridique exploratoire a utilisé différentes méthodes de collecte de données. Une grande partie de notre recherche a été de nature qualitative et ethnographique, ce qui veut dire que nous avons travaillé avec des questions d'entretien structurées, semi-structurées et ouvertes, ainsi que des observations. Dans tous les sites, les entretiens ont été conduits avec des groupes de personnes différents : les personnes en déplacement (déplacés internes et/ou les réfugiés), les pourvoyeurs de justice, les représentants d'ONG actifs dans les domaines de l'aide humanitaire ou de la justice/des droits humains, et les « résidents ». Ce dernier groupe a servi de point de référence pour faire des comparaisons, mais aussi de personnes ressources pour avoir une idée des interactions et des relations entre les déplacés et ceux qui ne le sont pas. Pour compléter les données qualitatives, les chercheurs ont réalisé des sondages dans les provinces du Sud-Kivu à Bukavu, de Haut-Uélé à Faradje et Dungu, et de Nord-Ubangi à Gbadolite. Ces sondages couvrent à la fois les communautés déplacées et non-déplacées.

L'essentiel de la collecte de données a été réalisée par des chercheurs locaux au fait du contexte. Ils sont tous reliés à des ONG congolaises (dont APRU, SAIPED, Groupe Jérémie et IFDP) ou des établissements d'enseignement et de recherche (ISDR, Université de Gbadolite, Université de Kinshasa). Cela a permis de favoriser une interaction directe avec les acteurs de l'aide au développement et l'intégration de la recherche, de la réflexion et de l'action. Trois sites de recherche différents ont été sélectionnés, chacun avec ses dynamiques propres en termes de composition de la population, dynamiques de déplacement, présence de pourvoyeurs de justice et disponibilité des mécanismes d'amélioration de la justice. Les plans de recherche ont été adaptés aux conditions et réalités locales.

Le premier site est le Haut-Uélé. Cette province nouvellement créée (faisant anciennement partie de l'Orientale) se situe dans l'extrême nord-est de la RDC. Faradje et Dungu sont deux petites villes qui, en dehors de la présence de réfugiés du Soudan du Sud, ont été confrontées à des taux de déplacement élevés, principalement dûs à la présence et aux actes de violence de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA). Les déplacés internes y vivent soit dans des camps, dans des familles d'accueil soit dans des centres urbains. La présence d'organisations d'aide au

développement et humanitaires a fortement augmenté dès le début des attaques de la LRA et grâce aux campagnes promotionnelles internationales, mais est assez limitée depuis 2013-2014, ce qui oblige les personnes à organiser leurs vies de manière autonome.

Le deuxième site de recherche est Bukavu, la capitale provinciale du Sud-Kivu, située dans la partie instable du pays, à l'est. La recherche a porté sur trois communes, en se focalisant plus particulièrement sur les quartiers péri-urbains et densément peuplés de Bukavu, où certaines rues sont occupées par environ 55 % de déplacés internes, venus entités dangereuses des provinces du Nord et Sud-Kivu. Beaucoup d'organisations d'aide au développement et humanitaires ont leurs bureaux à Bukavu, mais les interventions dans l'enceinte-même de la ville sont limitées. Il est intéressant de noter que Bukavu n'a pas de camps pour les déplacés, qui s'établissent alors par eux-mêmes dans la communauté d'accueil.

Dans un troisième temps, nous avons fait des recherches dans l'extrême nord-ouest, dans le Nord-Ubangi, une province anciennement nommée « Équateur ». Comme pour le Haut-Uélé, cette région est reculée, difficile d'accès, et la présence d'ONG(I) y est limitée. Depuis l'explosion de la violence en République centrafricaine en mars 2013, un quart de million de réfugiés centrafricains ont traversé la rivière Ubangui pour rejoindre la province Équatoriale. La plupart d'entre eux ont trouvé refuge soit dans des 'camps' de structure informelle, soit dans l'un des trois camps de réfugiés le long de la rivière. La Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR) gère les camps avec le soutien du HCR et du Programme Alimentaire Mondial (PAM).

Le travail de recherche a rencontré quelques difficultés conceptuelles. Tout d'abord, il y a la question de « qui est un déplacé interne et qui est un réfugié ». Pour ce dernier groupe de personnes, la question est relativement simple, notamment du fait que beaucoup des réfugiés sur nos sites de recherche vivent dans des camps des réfugiés, où qu'ils soient officiellement recensés et identifiés.⁹ Les déplacés internes sont plus difficiles à identifier. La définition d'un déplacé interne peut sembler exhaustive, mais beaucoup de personnes décident de déménager pour des raisons diverses qui ne sont pas toutes nécessairement liées à la violence, même si beaucoup des motifs de migration que nous avons recueillis y étaient (in)directement liés.

De plus, les motivations économiques peuvent expliquer la migration forcée. Les activités qui génèrent un salaire, par exemple, peuvent être limitées si l'accès à la terre est restreint du fait de l'insécurité. Les avantages économiques peuvent également expliquer le fait que les gens quittent les zones rurales pour rejoindre les villes, ce qui rend la distinction entre les déplacés et les migrants économiques plus difficile. Une fois arrivés dans une zone plus sûre, le passage du statut de déplacé interne à celui de « résident » est aussi un processus progressif sans séparation

⁹ Ce n'est cependant pas toujours aussi simple du fait que les frontières soient poreuses et que les gens soient habitués à aller et venir d'un côté ou de l'autre, non seulement du fait de l'insécurité, mais aussi pour d'autres raisons, comme les opportunités commerciales et d'emploi.

nette, ce qui complique davantage l'exercice consistant à déterminer qui doit être considéré comme un déplacé. Une manière de passer outre ce problème est d'utiliser la propre définition des personnes concernées. Ce qui n'est pas non plus sans risques.

À Bukavu, la plupart des personnes se sont habituées à l'aide humanitaire dans leurs communautés d'origine. Ainsi, les attentes concernant les avantages de l'aide humanitaire les motivent à se présenter comme vulnérables, marginalisées ou déplacées. Ceci explique pourquoi certains avantages étaient aussi attendus en contrepartie des entretiens conduits par nos chercheurs, malgré le fait que les chercheurs aient régulièrement expliqué qu'il n'y aurait aucune contrepartie.

Un autre concept qui a différentes interprétations est celui de « justice ». Dans notre recherche, nous nous étions principalement intéressés aux conflits entre les gens et aux manières dont ils vont chercher une solution, en ayant recours ou non à l'un des pourvoyeurs de justice formelle ou informelle et avec ou sans le soutien d'une tierce partie. Pour avoir une vue d'ensemble des « besoins » des personnes en matière de justice, des pourvoyeurs qu'elles consultent et du soutien qu'elles reçoivent, nous avons utilisé une définition du terme « justice » assez vaste, recouvrant un grand nombre de « besoins » et de « pourvoyeurs de justice », bien qu'une telle définition soit souvent allée à l'encontre des notions locales de « justice ». Pour la plupart des personnes interrogées, le mot « justice » signifie la « justice des textes de loi » assurée par les tribunaux. Mais dans la mesure où peu de personnes entrent en contact avec de telles formes de justice, dans notre recherche, nous parlons de « conflits », de « différends » ou de « problèmes », et nous avons questionné les personnes sur leurs stratégies pour résoudre ces problèmes.

Pour finir, l'identification des réfugiés qui se sont auto-établis dans des communautés d'accueil est difficile. En Nord-Ubangi, où les communautés frontalières le long de la rivière Ubangi en RDC et RCA passent souvent la frontière pour faire du commerce sur les marchés locaux, il est difficile d'estimer le nombre de réfugiés vivant dans des communautés d'accueil. Pour compliquer davantage le problème, beaucoup de réfugiés enregistrés au camp Inke vivent en dehors du camp et font du commerce à Gbadolite et autour de cette ville, à 40 km de là. Ils reviennent au camp uniquement les jours de distribution de denrées alimentaires, qui sont souvent annoncés à l'avance.

Quelques conclusions d'importance

Dans ce qui suit, nous présentons brièvement quelques-uns des thèmes principaux issus de notre recherche et qui sont étudiés plus en détails dans les différents articles.

Une attention limitée portée aux besoins en matière de justice

Kamanga constate que les « personnes déplacées suscitent une apathie générale et même du ressentiment dans les communautés d'accueil et chez les décideurs politiques » (Kamanga 2012: 5). De manière générale, il semble en être de même pour les chercheurs qui rapportent presque tous qu'on n'en sait pas grand-chose. L'attention limitée que les déplacés internes et les réfugiés en RDC et leurs besoins spécifiques au-delà de leur simple survie reçoivent, autant de la part des décideurs politiques que des ONG humanitaires et d'aide au développement et des chercheurs, est probablement l'observation la plus importante de cette recherche. Pendant nos entretiens, les décideurs politiques et les représentants d'ONG humanitaires travaillant avec des réfugiés et des déplacés internes ont souvent admis qu'ils ne s'intéressaient pas particulièrement aux problèmes liés à la justice, tandis que les représentants étatiques et non-étatiques travaillant dans le domaine de la justice ont reconnu ne pas prêter d'attention particulière aux réfugiés ou déplacés internes et ne pas savoir s'ils sont confrontés à des difficultés particulières pour réclamer justice. Ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que les droits civils et sociaux des personnes déplacées tombent généralement sous le concept plus large de « protection ». Il reste toutefois surprenant de constater le peu d'efforts fournis, aussi bien en termes de recherche que d'aide, pour analyser et améliorer l'accès à la justice des communautés déplacées, surtout si l'on considère que les législations relatives aux réfugiés, mais aussi aux droits de l'homme, garantissent de manière explicite le droit à l'accès à la justice.

En principe, les droits des réfugiés et des déplacés internes doivent être protégés et garantis conformément aux différents traités, mais en pratique, la politique et la législation nationales ne s'intéressent pas vraiment aux réfugiés et encore moins aux déplacés internes. La société civile pourrait jouer un rôle dans le contrôle des conditions de vie des déplacés internes, mais elle ne le fait que rarement. La communauté internationale ne couvre en général pas les aspects tels que la justice, et se concentre plutôt sur les besoins matériels. Sur ce point, il a été avancé que « les réfugiés sont traditionnellement relégués dans la catégorie des "problèmes humanitaires", la dimension de droits humains de leur situation étant bien souvent ignorée » (Verdirame and Harrell-Bond 2005: xiii).

Les déplacés internes semblent être ignorés davantage. Les mots d'un officier de la Commission Nationale pour les Réfugiés à Bukavu sont révélateurs : « *Notre mandat consiste à protéger et à garantir la sécurité des réfugiés [...]. Il devrait aussi faire partie de notre mandat de travailler avec les déplacés internes mais, pour ce faire, nous n'obtenons aucune aide de la communauté internationale et nous sommes donc impuissants* » (officier de la CNR à Bukavu, 02/06/2016).

Expériences de l'insécurité comme force de motivation

Les raisons qui expliquent le déplacement forcé de la population sont nombreuses. Dans les provinces où nous avons conduit notre recherche, les expériences de violence et d'insécurité font partie des raisons principales. Plus de 90 % des personnes interrogées dans le Haut-Uélé ont fait part d'un manque de sécurité comme raison principale de leur déplacement, contre plus de 60 % à Bukavu. À Inke, tous les réfugiés centrafricains ont fui le climat de violence et d'insécurité de la RCA. Les résultats de nos sondages à Bukavu, Faradje et Dungu révèlent des taux d'expériences de la violence très élevés. Par exemple, parmi les personnes interrogées à Bukavu, 41,3 % des déplacés internes ont déclaré qu'un ou plusieurs membres de leur famille avai(en)t été tué(s), contre 12,9 % des personnes non-déplacées du groupe de contrôle. Une fois établies dans un lieu plus sûr, ces personnes gardent ces expériences à l'esprit et celles-ci peuvent avoir un impact sur la manière dont les personnes appréhendent leurs vies, font confiance aux autorités et sur leurs attentes quant au futur.

Marginalisation et stigmatisation

L'une des observations frappantes que nous avons pu faire sur la base des données qualitatives recueillies à Bukavu est la marginalisation des déplacés internes. La plupart des déplacés interrogés à Bukavu affirment qu'ils ont été insultés par les gens du quartier (*honoka, mukujakuja, nakutesa*). Quand des crimes sont commis, ils ont peur d'être accusés et de ne pas être capables de réfuter les accusations. Dans de telles circonstances, les déplacés internes sont souvent vulnérables et ne sont pas à l'aise pour s'exprimer. Ceci rend les déplacés réticents à participer à la vie sociale du quartier. Dans le même temps, ils trouvent qu'ils sont souvent ignorés par les résidents qui ont leurs propres cercles de relations et qui n'invitent pas les nouveaux arrivants quand des rencontres sont organisées.

Comme notre recherche dans le Nord-Ubangi le montre, il y a aussi une dimension de genre dans l'accès à la justice par ces groupes. La violence domestique, par exemple, qui tend souvent à être dirigée contre les femmes, est fréquemment gérée par le biais d'un processus de médiation consensuel (à l'amiable) dans le but de préserver l'unité familiale.¹⁰ Ce qui est aussi confirmé par le cas du Haut-Uélé. Dans les camps du Nord-Ubangi, les réglementations pour ce genre de cas sont quelque peu plus strictes du fait qu'elles soient influencées par les droits de l'homme et promues par le HCR¹¹ et d'autres organisations internationales. Mais en dehors des camps, l'impact de ces normes et conventions est moindre. Notre recherche montre que dans les

¹⁰ Voir l'article de Carayannis et Picco dans ce numéro ; voir également l'article suivant, de Fowlis : « Examen de la médiation communautaire comme forme de justice pour les victimes des violences basées sur le genre en République Démocratique du Congo. ».

¹¹<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html>

communautés d'accueil, le genre est un facteur de discrimination dans l'accès à la justice, à la fois pour les déplacés et pour la population locale.

Besoins en matière de justice : « des conflits ne manquent pas »

Selon l'enquête, 95 % des personnes interrogées à Bukavu ont reporté des expériences de conflits, que ce soit au sein du foyer familial, soit avec une partie externe. Dans le Haut-Uélé, ce chiffre était moins important, avec 69,8 % des personnes ayant vécu un conflit. La raison de cette différence peut sûrement s'expliquer en grande partie par un examen de la nature des conflits. À Bukavu, des personnes interrogées ont témoigné de différends avec leurs voisins ou leurs propriétaires. Dans les quartiers surpeuplés en périphérie de Bukavu, de tels conflits font partie de la vie. Bien souvent, ces conflits gravitent autour d'une histoire de limites de parcelles, de dettes ou de loyers impayés.

Dans les autres sites de recherche, de tels différends sont moins répandus du fait de la pression démographique plus faible. Les différends fonciers semblent devenir plus critiques lorsque les déplacés s'installent de façon plus durable. Dans le Haut-Uélé et le Nord-Ubangi, les situations de déplacement de masse et la concentration des déplacés internes dans les camps et les réfugiés qui se sont auto-établis dans des villages d'accueil ont entraîné des tensions importantes entre les communautés déplacées et les communautés d'accueil, surtout du fait de la concurrence avec les populations d'accueil pour les ressources rares comme la terre, la forêt (limitée aux bûcherons et abris) et l'eau.

Accès limité aux autorités étatiques

Notre recherche dans le Haut-Uélé et le Nord-Ubangi - deux provinces très isolées - montre que les situations de déplacement ont eu un impact conséquent sur les autorités locales et leur accès. La violence de la LRA dans le Haut-Uélé et le vaste problème des réfugiés dans le Nord-Ubangi, couplés au fait que le camp d'Inke soit situé dans l'enceinte de Gbadolite (déjà marginalisée pour être la ville ancestrale de l'ancien Président Mobutu), ont intensifié davantage la marginalisation administrative et politique de ce qui était déjà des zones périphériques. L'une des conséquences est que dans ces provinces, la population dépend presque entièrement des structures coutumières. Dans bien des cas, les chefs coutumiers ont quitté leurs régions natales ainsi que la population et s'installent souvent ensemble dans les mêmes camps, ce qui leur permet de continuer à soutenir leur communauté d'origine, y compris dans la résolution de conflits. Cependant, ces chefs déplacés sont souvent confrontés aux chefs coutumiers des régions d'arrivée, provoquant des conflits pour savoir qui a le droit de diriger quelle partie de la population.

Stratégies et difficultés pour obtenir justice

Il est fréquent que les personnes déplacées aient des obstacles à surmonter pour accéder à la justice, ce qui les oblige à mobiliser des mécanismes alternatifs de résolution de conflits, même lorsqu'il s'agit d'affaires pénales pour violence sexuelle. En général, les déplacés internes ont tendance à bénéficier d'un accès à la justice plus limité par rapport aux résidents des communautés d'accueil. Ceci s'explique par un nombre d'obstacles spécifiques, comme la discrimination et les barrières sociales, culturelles et financières. Un obstacle important auquel se confronte la population du Congo en général pour accéder aux mécanismes judiciaires formels est la faiblesse du système judiciaire formel, qui est considéré comme coûteux, corrompu et injuste, ce qui en fait des barrières de taille autant pour les déplacés que pour les résidents quand il s'agit d'avoir recours aux mécanismes judiciaires formels.

Un sondage à grande échelle réalisé en 2014 et 2015 révèle que 44,9 % des personnes interrogées identifient le manque de moyens économiques comme la barrière la plus importante, suivie par la discrimination des autorités en faveur des résidents (19,2 %) et par la peur (11,5 %) (Flaam and Vlassenroot 2016). Les personnes qui ont des ressources, du pouvoir ou des relations influentes sont dans une certaine mesure capable de surmonter cette barrière et d'influencer les décisions judiciaires. Mais pour la plupart des déplacés internes, la justice formelle est pratiquement inaccessible. Dans les provinces où nous avons conduit notre recherche, les réformes judiciaires, dont la création de tribunaux de paix en 2014, qui ont pour but de rapprocher la justice de la population, ont eu un succès mitigé et n'ont que très peu amélioré l'accès à la justice pour les déplacés internes.

Ceci explique pourquoi, comme le montre notre recherche, les déplacés tout comme les citoyens « normaux » préfèrent de loin résoudre leurs conflits à l'amiable. Ce qui, en général, implique souvent les membres de la famille. Dans le cas des déplacés, qui n'ont pas forcément assez de membres de leurs familles dans les alentours, il peut aussi s'agir d'autorités plus formelles, comme le chef d'avenue ou les autorités nouvellement créées, comme les chefs de camp. En parlant de leurs approches pour résoudre les conflits, les personnes soulignent généralement le fait que ce soit réglé à l'amiable, en se finissant souvent autour d'un « Fanta partagé » entre les deux parties et le médiateur en signe de réconciliation. Parmi d'autres stratégies populaires, citons les cérémonies coutumières et la sorcellerie. Cependant, comme notre recherche dans le Haut-Uélé le révèle, les personnes déplacées se sentent souvent victimes de discrimination et affirment que l'issue finale de ces arrangements bénéficie surtout à la population d'accueil. Par conséquent, elles trouvent difficile de régler leurs différends fonciers, ce qui nuit à leur cohabitation avec les communautés d'accueil.

Si les déplacés internes de Bukavu ne sont pas capables de résoudre leurs conflits de manière autonome ou avec l'aide d'un proche, ils préfèrent faire appel à l'église. Les communautés déplacées du Haut-Uélé préfèrent de loin gérer leurs différends directement avec l'autre partie et s'abstiennent, pour la plupart, de réclamer justice. Si cela ne fonctionne pas, elles font appel aux autorités administratives locales. Les mécanismes statutaires de justice ne sont sollicités que si les autres options n'ont pas fonctionné. Dans le Nord-Ubangi, les réfugiés dans le camp d'Inke ont créé quatorze comités d'autogestion qui s'avèrent être le premier interlocuteur pour arbitrer les conflits entre les réfugiés, et une commission mixte de réfugiés et de résidents locaux pour régler les différends entre les résidents du camp et la population locale.

Les entretiens qualitatifs à Bukavu et dans le Haut-Uélé montrent qu'il existe cependant une autre stratégie à laquelle les personnes ont recours. Il s'agit de la stratégie de la résignation et du « ne rien faire face au problème ». Il apparaît que cette stratégie a été particulièrement mise en œuvre par les plus démunis des déplacés internes, souvent des femmes qui tiennent leur ménage seules, avec peu ou pas de revenu, et qui se sentent abandonnées par la société. Elles n'osent pas s'exprimer et évitent autant que possible d'avoir des interactions avec d'autres personnes. Il leur manque des contacts avec d'autres personnes plus puissantes et influentes à qui elles pourraient faire appel pour se faire aider. En revanche, sur une note positive, notre suivi de cas après quelques mois a montré que la plupart des déplacés internes finissent par réussir à améliorer leurs conditions de vie et regagnent au moins un peu confiance en d'autres personnes et en la société.

Un second groupe de personnes qui se résignent à réclamer justice est la catégorie des personnes qui ont essayé en vain d'obtenir justice par le biais de différents réseaux et qui ont fini par être de plus en plus déçues et frustrées par le manque de réponse satisfaisante. Lorsque les frustrations et la méfiance gagnent du terrain, le risque que les personnes se fassent justice elles-mêmes, souvent par des moyens très violents, est d'autant plus important. Nous avons croisé plusieurs exemples de ce type pendant notre recherche. Dans le Nord-Ubangi, par exemple, en mai 2015, les tensions ont débordé après que les résidents du village d'Inke ont barricadé l'accès au camp en ne laissant pas entrer l'aide humanitaire, mécontents des promesses de soutien non-tenues par la communauté internationale et la CNR dont ils devaient bénéficier, et de la destruction des forêts locales par les réfugiés qui y trouvent refuge. Cette action a entraîné la création d'un comité mixte composé de réfugiés et de personnes de la population locale, soutenu par le HCR pour régler les conflits courants. Ces expériences soulignent le fait que pour éviter l'escalade, les préoccupations doivent être prises au sérieux.

Dans tous nos sites de recherche, les communautés déplacées ont montré une préférence pour les systèmes de résolution de conflits alternatifs aux tribunaux nationaux éloignés et coûteux. Cependant, ces systèmes alternatifs ajoutent à la vulnérabilité de ces populations en dispensant une justice arbitraire. Il incombe donc aux personnes qui soutiennent ces

communautés de déployer des efforts pour mieux comprendre les besoins quotidiens en matière de justice compliqués par les situations de déplacement, afin de maîtriser les principaux dysfonctionnements de ces systèmes parallèles. Les études de cas qui suivent suggèrent un certain nombre de recommandations pour atténuer ces dysfonctionnements.

Présentation des articles

À la suite de cette introduction, le deuxième article de ce volume propose une vue d'ensemble de la documentation récente en matière de justice pour les déplacés internes et les réfugiés en Afrique subsaharienne. L'article montre que les besoins des personnes en matière de justice, les stratégies qu'elles utilisent pour accéder à la justice, et les structures à leur disposition restent méconnus. Cependant, quelques rares preuves démontrent que les déplacés sont victimes de violence, d'exploitation et d'abus. En théorie, un large éventail de pourvoyeurs de justice est à la disposition des personnes. Mais en pratique, les choix sont bien plus limités. L'analyse montre également que dans certains cas, les personnes déplacées font appel aux pourvoyeurs de justice dans leurs communautés d'accueil, tandis que dans d'autres cas, surtout dans les camps ou assimilés, les personnes reproduisent ou « réinventent » leurs pourvoyeurs de justice d'origine. De manière générale, l'étude montre que peu d'attention est portée aux besoins des déplacés en matière de justice, surtout quand ils sont déplacés dans leur propre pays et qu'ils s'établissent dans des communautés d'accueil. Enfin, l'article montre que la recherche actuelle a tendance à plus se concentrer sur les réfugiés vivant dans des camps, où ils forment un groupe facilement identifiable. Cependant, l'attention se porte surtout sur le respect de leurs droits en des termes humanitaires très concrets, et sur leur accès aux denrées de première nécessité.

Le troisième article fournit une vue d'ensemble de l'état de la justice en RDC et des difficultés que les personnes rencontrent pour accéder à la justice. Bien que la documentation sur l'accès à la justice et à la justice informelle se fasse de plus en plus riche, on ne sait pas grand-chose sur les mécanismes d'amélioration de la justice et les approches innovantes utilisées pour promouvoir la justice en RDC, et encore moins sur l'accès à la justice pour les personnes déplacées. L'article avance que la RDC offre un exemple précieux en ce qu'elle accueille dans différentes provinces du pays un nombre important de réfugiés et de déplacés internes, qui présentent des caractéristiques différentes. Plus particulièrement, l'est de la RDC présente une forte concentration des deux, mais également d'acteurs de la société civile et de travailleurs humanitaires internationaux œuvrant pour la promotion de la justice et des droits de l'homme.

Le quatrième article offre une discussion plus approfondie sur les principaux besoins des déplacés internes en matière de justice à Bukavu. L'article analyse les difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées lorsqu'elles cherchent à réclamer justice et les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour répondre à leurs préoccupations. Ces difficultés ont tendance à être plus importantes pour les personnes qui se sont installées plus récemment que pour les personnes qui

sont présentes dans la ville depuis plusieurs mois, voire plusieurs années. L'article fait valoir que le réseau social que ces personnes sont capables de mobiliser constitue un facteur déterminant dans la manière dont elles parviennent à organiser leur vie pour obtenir réparation en cas d'injustice. Ce n'est pas tant le réseau lui-même qui fournit des solutions directes mais plutôt le soutien apporté par ce réseau pour trouver des solutions ailleurs.

Les cinquième, sixième, et septième articles examinent l'état de la justice pour les réfugiés centrafricains dans une toute autre province du pays, dans le Nord-Ubangi. Ils prennent pour étude de cas les réfugiés centrafricains réunis dans le camp de réfugiés d'Inke, le long de la rivière Ubangi, en RDC, et ceux qui se sont établis d'eux-mêmes dans des communautés d'accueil congolaises aux alentours dans l'extrême nord-ouest. Ils cherchent à mieux comprendre leurs besoins quotidiens en matière de justice et les manières dont ils tentent d'y répondre. La République Centrafricaine est un pays qui fait rarement partie des statistiques mondiales sur les déplacements, malgré le fait que plus d'un quart de sa population soit déplacé depuis 2013 (environ 200 000 dans les provinces Nord et Sud-Ubangi en RDC). En conclusion, ces trois articles affirment qu'un manque de confiance durable en la capacité de l'État amène les Centrafricains à créer leurs propres mécanismes de justice. Comme le cinquième article montre, ceux-ci mettent en avant la cohésion sociale plutôt que l'État de droit, brouillant la distinction habituelle entre les affaires pénales et civiles. Malgré le cadre juridique international régissant les réfugiés et les déplacés internes, l'article fait remarquer que dans les camps, l'accès à la justice est englobé sous le concept plus large de « protection », ce qui a diverses conséquences.

Le sixième article souligne l'importance d'améliorer les relations entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées. Cela constitue l'un des moyens sûrs pour améliorer leur accès à la justice et garantir leur protection dans la durée. Le mécanisme de résorption du conflit secrété par les parties en présence, le « cadre de concertation », a l'avantage de réunir régulièrement autour d'une table, toutes les parties prenantes. Cette expérience mérite d'être rationalisée et testée dans d'autres régions de la RDC où vivent encore des personnes déplacées.

Le septième article, basé sur les données de ces deux autres articles sur les réfugiés au Nord Ubangi, étudie en profondeur, comment la violence basée sur le genre, comme la violence domestique, par exemple, souvent dirigée contre les femmes, est fréquemment gérée par le biais d'un processus de médiation consensuel (à l'amiable) dans le but de préserver l'unité familiale. Mais que les femmes victimes de cette violence préféreraient se livrer à la justice formelle.

Le huitième article se concentre sur les situations de déplacement en Haut-Uélé, l'une des provinces qui a connu des taux de déplacement importants à cause de la violence massive de la LRA dirigée contre la population, et ce dès la fin de l'année 2008. Cet article aborde trois grands problèmes en matière de justice auxquelles les déplacés internes doivent, aujourd'hui, faire face : l'accès à la terre, les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) et l'accès aux autorités.

L'objectif est d'identifier les mécanismes et les stratégies utilisés par les déplacés internes pour répondre à ces besoins en matière de justice. L'article fait valoir que les personnes déplacées rencontrent des difficultés pour gérer leurs besoins en matière de justice principalement à cause de l'aptitude médiocre et déplorable de la justice étatique, de l'accès limité aux autorités locales et des moyens financiers limités. Ces conditions les ont forcées, comme dans d'autres cas, à développer ou mobiliser des mécanismes d'amélioration de la justice.

Le dernier article présente l'analyse comparative entre l'accès à la justice dans le Sud-Kivu et dans le Haut-Uélé. L'article commence par montrer que le manque de sécurité est la principale cause de déplacement dans les deux provinces (du milieu rural vers le milieu péri-urbain). Il relève ensuite que les rebellions de la LRA dans le Haut-Uélé et de FDLR dans le Sud-Kivu sont les principaux présumés coupables des exactions enregistrées auprès des déplacés. Il y a un sentiment de protection après le déplacement plus élevé dans le Haut-Uélé que dans le Sud-Kivu, alors que les principaux problèmes ou disputes sont associés à la terre et au loyer dans la périphérie de Bukavu et aux problèmes de mariage, de rupture de foyer et à l'adultère dans le Haut-Uélé. L'article relève que la population a plus confiance et fait plus recours aux membres de famille et aux autorités locales (chefs de quartier, d'avenue, de localité et de groupement) et aux églises, parce que la justice étatique formelle est économiquement moins accessible. Il recommande des efforts pour concilier l'amélioration du bon fonctionnement de la justice formelle à l'amélioration du bon fonctionnement de la justice informelle.

L'ensemble de ces articles fournit une riche compréhension des besoins quotidiens en matière de justice des personnes en RDC qui vivent dans des sites de déplacement et sur des manières dont elles essaient (ou pas) de trouver des solutions en ayant recours à divers mécanismes judiciaires, parfois avec l'aide d'autres parties, mais parfois aussi en prenant elles-mêmes des initiatives. Il est important de considérer les déplacés non seulement comme des personnes qui sont en besoin urgent de denrées de première nécessité, mais avant tout comme des agents actifs qui essaient de mener leurs vies aussi normalement que possible, et qui doivent trouver des façons de gérer leurs problèmes du quotidien. Certaines des difficultés auxquelles elles font face sont plus importantes que celles des « résidents », d'autres sont exactement les mêmes. Mais sous-estimer les besoins des communautés déplacées en matière de justice risque d'entraîner une fragilité et une instabilité supplémentaires, à la fois dans les camps et dans les communautés d'accueil.

Bibliographies

1. BEYANI, C., “*Recent Developments: The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa.*” *Journal of African Law* 50 (2): 2006, 187–97.
2. COHEN, R., “*The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting*” 10: 2004, 459–80.
3. COSTA, R. DA., “*The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice.*” 10. Legal and Protection Policy Research Series. Geneva, 2006.
4. CRISP, J., “*Forced Displacement in Africa: Dimensions, Difficulties, and Policy Directions.*” *Refugee Survey Quarterly* 29 (3): 2010, 1–27,
5. DUTHIE, R., “*Transitional Justice and Displacement*”, Edited by R. Duthie. New York: Social Science Research Council, 2012.
6. FLAAM, H., and K. VLASSENROOT., “*A Quest for Protection. Survey Report on Displacement and Access to Public Authority in LRA-Affected Areas of Haut-Uélé (DRC)*”, JSRP Working Paper, 2016.
7. GULLIVER, P.H., *Disputes and Negotiations: A Cross-Cultural Perspective*. New York: Academic Press, 1979.
8. KAMANGA, K. C., “*Conceptual Framework. “In Marginalisation: the Plight of Refugees and Internally Displaced Persons in East Africa*, Edited by Z. Lomo, 5–21. Kampala: Fountain Publishers, 2012.
9. MEYER, A. (editor)., “*Etude Sur l’Aide Légale En République Démocratique Du Congo.*” Brussels: Avocats sans Frontières, 2014.
10. NADER, L., and H.F. TODD., “*The Disputing Process: Law in Ten Societies*”, New York: Columbia University Press, 1978.
11. VERDIRAME, G., and B. HARRELL-BOND. “*Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism*”, New York and Oxford: Berghahn Books, 2005.
12. VEROFF, J., “*Crimes, Conflicts and Courts : The Administration of Justice in a Zambian Refugee Settlement,*” no. 192, 2010.

Traités et législation :

1. Pacte des Grands Lacs sur la protection et les droits des personnes déplacées dans leur pays, 2006
2. Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux déplacés internes en Afrique, 2009
3. Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 1969
4. Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, 1951
5. Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement, 1998