

## Le potentiel de la loi nationale du Soudan du Sud sur la protection et l'assistance aux PDI

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang et Rose Mwebi

**Au Soudan du Sud, les défis humanitaires sont à la fois importants et complexes, mais l'élaboration récente d'une loi nationale sur les PDI démontre que le pays a renouvelé son engagement et sa vision pour protéger ses citoyens.**

En juin 2020, on dénombrait plus de 1,67 million de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) au Soudan du Sud, tandis que 2,2 millions de ressortissants sud-soudanais étaient réfugiés dans des pays voisins. Plus de 200 000 PDI sont hébergés dans des sites de protection des civils de la MINUSS. En 2013, Chaloka Beyani, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains des PDI, a entrepris une mission au Soudan du Sud et signalé le manque de capacités et de préparation institutionnelle pour prévenir les déplacements internes et y répondre, que ce soit à court, moyen ou long terme. En particulier, l'une des recommandations de cette mission était d'établir un cadre politique complet pour le Soudan du Sud.

Des rapports subséquents ont mis en lumière le manque criant de prévention et observé que les défis liés à la protection des PDI au Soudan du Sud étaient le résultat de facteurs de conflit complexes et imbriqués ; de nombreuses PDI ont été déplacées à plusieurs reprises pour de multiples raisons qui s'exacerbent mutuellement, telles que les violences intercommunales, les problèmes de sécurité et les catastrophes naturelles. Le coût humain de ce conflit est immense : violation des droits humains, ciblage civil par des groupes armés et déplacement forcé de civils.

### 2018, une année charnière

En 2018, une année qui s'est avérée incroyablement importante pour la protection des PDI, le Soudan du Sud a amorcé l'élaboration d'une loi nationale sur les PDI nommée Loi de 2019 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur. Impulsée sous l'initiative du gouvernement du Soudan du Sud par le biais de son ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes (MAHGC) et de comités parlementaires, cette loi visait à transposer la Convention de Kampala de 2009 ainsi que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, afin qu'ils puissent être appliqués dans le pays.

Ce processus de formulation d'une loi nationale sur les PDI (galvanisé et soutenu par l'initiative PD20) a abouti à la ratification de la Convention de Kampala par le gouvernement du Soudan du Sud. Et au niveau mondial, l'adoption du Pacte mondial pour les réfugiés ainsi que l'engagement du Soudan du Sud à mettre en œuvre ce dernier offrent une occasion en or de trouver des solutions complètes pour les Sud-Soudanais déplacés. Ces évolutions témoignent de l'engagement du gouvernement à renforcer la protection des PDI et à redoubler d'efforts pour mettre fin à la situation de déplacement actuelle. Lorsque Hussein Mar Nyuot, l'ancien ministre des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes a transmis le projet de loi au ministère de la Justice, il a observé que cette loi nationale permettrait également de renforcer la mise en œuvre de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS) signé en 2018. Le R-ARCSS prévoit le retour et la réintégration des réfugiés et des PDI comme une partie intégrante du processus menant à une paix durable au Soudan du Sud.

### Réflexions sur l'élaboration de la loi nationale

Les rédacteurs de la loi nationale ont adopté une approche participative en vue de mieux identifier les besoins des PDI et les difficultés rencontrées par les autorités pour répondre adéquatement au déplacement interne. Le Plan d'action du PD20 a fourni les mécanismes de coordination nécessaires aux parties prenantes et pour garantir la participation des PDI (et évaluer leurs besoins). Les partenaires sud-soudanais du PD20, sous l'égide du MAHGC et du HCR, ont galvanisé un certain nombre de parties prenantes, dont les ministères et services publics compétents, les acteurs de l'humanitaire et du développement, le monde universitaire, la société civile, les PDI, l'Union africaine, les bailleurs de fonds et plus encore, garantissant ainsi une approche pansociétale. Dans ce genre de processus, il est important que les personnes dirigeant les consultations avec les hauts responsables

novembre 2020

[www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies](http://www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies)

du gouvernement soient spécialisées dans la rédaction de lois sur le déplacement interne.

En ce qui concerne le processus lui-même, le HCR et le MAHGC ont d'abord organisé conjointement un atelier sur la loi et les politiques en juillet 2018, auquel des PDI étaient invitées. Cet atelier a servi de point de départ aux consultations avec les PDI et les hauts fonctionnaires, pour les aider à mieux comprendre le processus de rédaction des lois sur les PDI et à approfondir leur base de connaissances pour qu'ils puissent participer de manière efficace et éclairée. Ensuite, un événement de « validation » a été organisé pour les fonctionnaires gouvernementaux afin d'affirmer l'importance du processus ; cette étape était primordiale pour nourrir la volonté politique vis-à-vis de cette loi. De plus, la participation des ministères de tutelle, tant au niveau technique que ministériel, a permis d'échanger sur les questions pratiques relatives à la coordination de la protection et de l'assistance aux PDI qui, à leur tour, ont favorisé l'élaboration des modalités institutionnelles telles que prévues par la loi nationale. La participation des PDI a ensuite été élargie grâce à des consultations dirigées dans tout le pays par le HCR auprès des communautés de PDI et d'accueil. Cette étape s'est avérée cruciale pour alimenter le projet de loi. Par exemple, ces consultations ont permis de mettre en évidence que les femmes allaient probablement rencontrer des difficultés à réclamer les possessions qu'elles avaient laissées derrière elle au cours du déplacement en raison de leur manque de papiers et de pratiques culturelles discriminatoires. En conséquence, des modalités de protection des droits de propriété des femmes ont été intégrées au projet de loi. Toutefois, à cause des conflits qui sévissaient dans certaines régions, il s'est avéré extrêmement difficile d'accéder véritablement aux communautés de PDI et d'accueil et de les consulter (un aspect pourtant vital pour que leurs perspectives et leurs priorités influencent l'élaboration et la mise en œuvre de la loi), tandis que l'insuffisance d'infrastructures et l'accès limité à Internet ont compliqué la tâche de collecte des données.

Ensuite, les consultations des parties prenantes organisées lors d'un événement de haut niveau en septembre 2018 ont abouti à la validation d'un avant-projet de loi nationale. Ces discussions portaient sur des questions relatives à la responsabilité de l'État, à la coordination de la protection et de l'assistance, et aux solutions durables. Les discussions sur la responsabilité de l'État se sont conclues par une

recommandation pour que le gouvernement joue un rôle plus important pour fournir protection et assistance. Cette recommandation a été liée aux besoins a) de permettre aux PDI de pouvoir choisir librement une solution durable, à savoir le rapatriement volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation, et b) d'améliorer la sécurité et de renforcer l'État de droit pour garantir des rapatriements sûrs et dignes. En ce qui concerne la coordination, il a été observé qu'une approche à plusieurs niveaux était nécessaire pour fournir protection et assistance aux PDI. À cet égard, les consultations ont recommandé d'établir un mécanisme de coordination interministérielle, associé à des forums techniques et opérationnels intersectoriels de plus bas niveau pour résoudre la situation des PDI. En particulier, il a été souligné que le rôle de surveillance des institutions de défense des droits humains était essentiel pour établir un mécanisme de freins et de contrepoids.

Enfin, pour consolider encore davantage le processus participatif, le HCR, le MAHGC et l'Université de Juba ont coorganisé un séminaire pour sensibiliser le public à la loi sur les PDI et recueillir leurs rétroactions sur les questions de protection et d'assistance aux PDI. Ce séminaire a réuni plus de 70 participants issus des ministères de tutelle, de l'Assemblée législative nationale de transition (ALNT), de l'Union africaine, d'organisations régionales, d'agences de l'ONU, d'ONG nationales et internationales, d'organisations communautaires et confessionnelles, du monde universitaire, des médias nationaux et de l'Ordre des avocats du Soudan du Sud. Il est également prévu d'organiser des campagnes de sensibilisation une fois que le ministère de la Justice aura présenté la loi à l'ALNT en vue de sa promulgation en tant que projet de loi.

### Comblent le manque de protection et de solutions

Le Soudan du Sud a adopté un cadre national pour le rapatriement, la réinstallation et la réintégration en 2017, qui établit le cadre de l'assistance humanitaire et de la reconstruction dans le pays. Le gouvernement l'a révisé en octobre 2019 mais, même s'il représente une étape importante dans la quête de solutions durables, il n'est pas aussi complet qu'un cadre juridique tel qu'envisagé par les Principes directeurs et la Convention de Kampala. L'élaboration d'une loi nationale sur le déplacement interne est donc venue au bon moment, d'autant plus que le pays venait d'adhérer à la Convention de Kampala, qui appelle les autorités nationales à promulguer

des lois ou modifier leur législation existante de manière à protéger et à porter assistance aux PDI (article III, 2). Comme la Convention de Kampala intègre les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, sa transposition fournit une base juridique normative pour l'application de ces derniers de manière à répondre à la situation des PDI au Soudan du Sud. La loi nationale présente donc une opportunité unique de répondre de manière cohérente aux besoins de protection des PDI, en se basant sur une approche à la fois pangouvernementale et pansociétale.

Le projet de loi est innovant dans la mesure où il reprend les normes de référence internationales en matière de protection et les adapte aux conditions locales, par exemple en établissant des mesures de protection spéciale pour protéger les droits des femmes et des enfants en matière de logement, de terres et de propriété. Reconnaisant les difficultés d'atteindre des solutions durables dans le contexte actuel, la loi prévoit des approches pragmatiques, telles que des programmes en fonction des zones, des solutions transitoires et le recours à l'assistance monétaire pour renforcer la résilience des communautés. En parallèle aux Principes directeurs, la loi se concentre en particulier sur les solutions au déplacement interne en fournissant des options de rapatriement, d'intégration sur le lieu de déplacement ou de réinstallation dans une autre région du pays.

Le projet de loi est aussi profondément axé sur les solutions puisqu'il intègre les directives du cadre sur les solutions durables du Comité permanent interorganisations, ce qui le rend applicable dans le pays. Enfin, la loi établit un fonds de soutien à sa mise en œuvre (alimenté par l'affectation de 30 % des recettes pétrolières nationales), une approche nouvelle dans la région qui devrait pouvoir garantir que les interventions et les stratégies humanitaires axées sur les solutions à long terme soient financées par les ressources propres au pays, plutôt que de dépendre de financements externes. La loi nationale est donc alignée sur l'esprit du PMR et a le potentiel de renforcer la mise en œuvre du R-ARCSS pour une paix durable au Soudan du Sud.

### Créer et entretenir la dynamique

Si l'on se penche sur le processus d'élaboration de la loi, il est intéressant d'observer que le Plan d'action du PD20 a joué un rôle essentiel pour galvaniser l'engagement multipartite en vue d'élaborer la loi nationale, et qu'il demeure un

important forum pour soutenir la promulgation du projet de loi par l'ALNT puis la mise en application de la loi. Le solide partenariat que le PD20 a établi avec le gouvernement du Soudan du Sud devrait d'ailleurs probablement favoriser cette mise en application.

Plus important encore, un cadre juridique national pour les PDI permet également de mieux faire comprendre que le gouvernement est le premier responsable devant la loi, ce qui l'oblige en grande partie à affecter les ressources nécessaires pour garantir protection et assistance aux PDI, y compris sous forme de solutions durables. Il sera aussi important de saisir les opportunités créées au niveau régional et mondial par la mise en œuvre de la Convention de Kampala et du PMR afin d'impulser la dynamique nécessaire à la mise en application de la loi. Enfin, bien que l'élaboration d'un projet de loi nationale représente une étape essentielle, il est vital que l'engagement et la dynamique soient maintenus afin de promulguer et mettre en application la loi, pour que les PDI soient véritablement protégés et aidés et pour qu'elles puissent véritablement trouver des solutions durables.

**Chaloka Beyani** *chalokabeyani@hotmail.com*  
Professeur adjoint de droit international, LSE ; membre du groupe consultatif d'experts auprès du Groupe de haut niveau sur les déplacements internes du Secrétaire général ; ancien Rapporteur spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des PDI ; expert du gouvernement et du HCR sur l'élaboration de la loi nationale pour la protection et l'assistance aux PDI au Soudan du Sud.

**Gatwech Peter Kulang**  
*gatwechkulang@yahoo.com.au*  
Sous-secrétaire, ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes du Sud Soudan

**Rose Mwebi** *mwebi@unhcr.org*  
Conseillère senior en politiques/humanitaire du HCR (détachée à l'IGAD)



### Options d'accès à RMF

- Télécharger le numéro complet au format PDF ou uniquement certains articles individuels au format html ou PDF : [www.fmreview.org/fr/issues](http://www.fmreview.org/fr/issues)
- Souscrivez à nos alertes électroniques (avec des liens vers les articles en ligne) : [www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail](http://www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail)
- Suivez-nous sur Twitter @FMReview ou Facebook [www.facebook.com/FMReview/](http://www.facebook.com/FMReview/)