Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

260 | Octobre-Décembre 2012

L'Afrique face aux changements climatiques

Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain

Dorothée Lobry

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/com/6741>

DOI : 10.4000/com.6741

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2012

Pagination : 537-553

ISBN : 978-2-86781-792-2

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Dorothée Lobry, « Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 260 | Octobre-Décembre 2012, mis en ligne le 01 octobre 2015, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/com/6741> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/com.6741>

Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain

Dorothee LOBRY¹

Parmi les régions du monde considérées comme étant les plus exposées au changement climatique, l'Afrique apparaît comme l'une des plus vulnérables. L'origine anthropique de ce changement climatique semble scientifiquement établie depuis le Troisième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts scientifiques intergouvernemental (GIEC) de 2001, ceci, malgré le scandale du *Climategate* et les études relatives à l'histoire du climat qui tendent à nier l'influence des gaz à effet de serre et donc à minimiser la responsabilité humaine dans le changement climatique (Le Roy Ladurie, 2000). En juin 2010, une étude menée par l'Académie nationale des Sciences des États-Unis attestait en effet de l'isolement des « négationnistes » (Anderegg, Prall, Harold et Schneider, 2010). La question de la responsabilité humaine dans les catastrophes climatiques est devenue brûlante et si l'attention se porte désormais sur la responsabilité des États émetteurs de gaz à effet de serre, les difficiles débats de l'après Kyoto montrent les limites de l'établissement de celle-ci. De plus, si les scientifiques sont devenus de plus en plus précis dans l'attribution de certaines catastrophes naturelles au réchauffement climatique (Troisième Rapport d'évaluation du GIEC, 2001), la transcription juridique des responsabilités n'est pas pour l'instant imaginable : comment calculer et établir la responsabilité de chaque État ? Et surtout comment une catastrophe particulière, comme une inondation ou une mauvaise récolte peut-elle être imputée à l'homme ? Il convient de cerner la responsabilité humaine dans et

1. Doctorante en droit public à l'ULCO, LARJ, université du Littoral ; membre du Projet EXCLIM « Gérer les déplacements des populations dues aux phénomènes climatiques extrêmes », dirigé par François Mancebo et Chloé Vlassopoulou et financé par le programme « Gestion et Impacts des changements climatiques (GICC) (2009-2012) » ; chargée d'enseignement à la Faculté Libre de Droit de Lille ; chercheur associé à l'IREENAT, Université Lille 2 ; mël : dorothee.lobry@orange.fr

face aux crises climatiques d'une manière régionale et non globale afin de pouvoir mettre en place les mécanismes de la responsabilité, clé de voûte du système juridique. En effet, en parlant de catastrophes environnementales, et qui plus est de catastrophes climatiques, on attribue encore bien souvent à la seule nature la responsabilité des effets produits. Ainsi,

[o]n évacue les responsabilités politiques en se défaussant sur la toute-puissance de la nature. (Cambrézy, 2001, p.48).

L'Afrique constitue à cet égard un terrain de recherche privilégié.

Les changements climatiques liés aux activités humaines de ces dernières années ont entraîné une multiplication de catastrophes, si bien qu'aujourd'hui apparaît un nouveau type d'exilés sur la scène internationale : les déplacés climatiques. Si les prévisions divergent, les estimations sont à chaque fois alarmantes. Le Rapport de l'Institut pour la Sécurité Environnementale et Humaine (ISEH, 11 octobre 2005) établit par exemple que 50 millions de personnes pourraient être contraintes de quitter leur lieu de vie en raison des conséquences du changement climatique. Selon le Rapport de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), « *Migration, environnement et changement climatiques* » de décembre 2009, vingt millions de déplacés ont déjà été comptabilisés en 2008 en raison d'un événement climatique extrême. Le déplacement de ces populations sera sans doute l'un des impacts humains les plus difficiles à gérer, notamment sur le continent africain actuellement considéré comme particulièrement vulnérable (Gonin et Lassailly-Jacob, 2002).

Si depuis 2006 les juristes se sont saisis de la thématique des migrations environnementales, c'est seulement depuis ces trois dernières années qu'ils ont abordé la question des migrations climatiques. Il faut relever que la doctrine toute récente reste embryonnaire. Force est de constater que les réflexions actuelles s'orientent vers une définition globale des déplacés climatiques et sur l'idée d'une protection globale. Si le mérite de l'émergence d'un concept et d'une protection globale est sans doute de rendre visible une réalité et de formaliser ainsi l'urgence du phénomène, on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'une approche globale en ce domaine.

Cette contribution analysera ce en quoi le continent africain apparaît comme un laboratoire juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques. Il conviendra en premier lieu de mettre en exergue la responsabilité des États dans le cadre des catastrophes climatiques et leurs impacts sur les populations africaines. En second lieu nous discuterons de la nécessité de rechercher des instruments juridiques régionaux pertinents et inédits pour la protection des déplacés climatiques.

I – La responsabilité étatique face aux catastrophes climatiques et leurs impacts sur les populations africaines

Le cas du continent africain permet de mettre en exergue la responsabilité étatique face aux catastrophes climatiques et à leurs impacts sur les populations africaines. Il s'agira de démontrer que c'est l'engagement de l'État lors d'une crise climatique qui va créer ou non des victimes. Il s'agit donc ici de démystifier la catastrophe naturelle pour relever que la responsabilité politique est engagée du fait des obligations de l'État en matière de vulnérabilité face aux catastrophes environnementales.

A – La démystification de la catastrophe naturelle : la responsabilité humaine sous l'angle de la vulnérabilité

En 1994, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU), une Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles eut lieu à Yokohama au Japon. Orientée sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles, cette conférence donna une définition intéressante des catastrophes naturelles :

les catastrophes ne sont que la matérialisation de certaines conditions de risque, lesquelles dépendent non seulement d'un facteur déclenchant - qui serait le phénomène naturel ou technique - mais aussi de l'état de vulnérabilité créé par divers facteurs propices à la survenance de la crise. Ces conditions sociales et environnementales sont en général le résultat des modes de développement appliqués et de la dette que l'homme a contractée envers la nature ce qui répond à des processus de gestation dans la société. (ONU, 1994, p. 7)

Les catastrophes dites « naturelles » apparaissent comme

des problèmes de développement non réglés qui doivent être analysés sous l'angle de l'économie politique et non pas seulement en tant que simples faits de la nature s'expliquant par des causes exclusivement techniques. (ONU, 1994, p. 7).

Au regard de cette définition, les catastrophes naturelles n'apparaissent donc pas si naturelles que cela. La responsabilité de l'homme est souvent établie et Véronique Magniny explique à cet égard que les sécheresses récurrentes de la Corne de l'Afrique permettent

de comprendre comment politique et économie aggravent une situation naturelle difficile et peuvent la transformer en catastrophe. Le manque d'eau dû à la faiblesse des précipitations, phénomène naturel, fut aggravé par des faits purement imputables aux hommes qui décuplèrent les conséquences dramatiques des sécheresses sur la population. (Magniny, 1999, p. 43).

Les interactions entre l'utilisation abusive de l'environnement par l'homme et la sécheresse sont la cause fondamentale de la crise actuelle au Sahel (Gorse, 1985).

B – La responsabilité étatique en matière de catastrophes climatiques sous l'angle des obligations de l'État

La protection des populations victimes de catastrophes naturelles, et notamment de catastrophes climatiques, a longtemps relevé en Afrique de l'aide apportée par des confréries religieuses qui prênaient la charité. L'apparition de l'État a conduit ce dernier à se substituer aux groupes familiaux, locaux, et religieux, afin d'assurer la sécurité de ces citoyens. Cette obligation, issue du droit international coutumier, a été constamment réaffirmée au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 45 ans. La Déclaration de Beijing adoptée lors de la 11^e Conférence mondiale de la protection civile a réaffirmé le devoir des États à faire face aux catastrophes. Afin d'assurer cette mission, les États africains doivent intervenir à chaque phase de la catastrophe, c'est-à-dire avant, pendant et après. Il conviendra d'analyser à cet égard en premier lieu, le rôle classique dévolu à l'État en matière de prévention, de gestion et de réparation des catastrophes et son nouveau rôle en matière d'adaptation face aux catastrophes.

1 – L'analyse de la responsabilité de l'État sous l'angle de son obligation de prévention, de gestion et de réparation des catastrophes

En matière de prévention (a), de gestion (b) et de réparation (c), l'État peut voir engager sa responsabilité.

a – L'analyse de la responsabilité de l'État sous l'angle de son obligation de prévention.

Selon le principe de prévention, l'État a l'obligation de prévenir toute atteinte à la population, aux biens et à l'environnement en général. D'après la Commission de droit international,

s'il est d'autant plus nécessaire de s'acquitter du devoir de prévention (ou de diligence) que l'on connaît « de mieux en mieux » le déroulement des activités dangereuses et les « risques encourus » soulignant en conclusion que « par principe, mieux vaut prévenir que guérir ». (Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II [deuxième partie], par. 98, commentaire général, par. 2.).

Au milieu des années 1990, la prévention a été envisagée comme une question de gestion et de réduction des risques liés aux catastrophes. Suite à la proclamation de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes

naturelles (1990-1999), l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions appelant les États à mettre en œuvre des politiques et des stratégies de réduction des effets des catastrophes². En 1994, lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, a été adoptée la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr (A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I.), laquelle énonçait notamment que

la prévention des catastrophes et la planification préalable sont d'une importance capitale pour la réduction des besoins en matière de secours,

la prévention des catastrophes et la planification préalable devant

faire partie intégrante des politiques de développement et de planification aux niveaux national, régional, bilatéral, multilatéral et international.

Dans la Déclaration de Hyogo de 2005, la communauté internationale a reconnu

la nécessité de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci, ainsi que la mise en œuvre de stratégies préventives, qui représentent des investissements judicieux (point 3).

S'il existe une réglementation internationale concernant la réduction des risques de catastrophe (Beurrier et Kiss, p. 132 à 135), c'est essentiellement au niveau interne qu'apparaissent les textes réglementaires.

b – L'analyse de la responsabilité de l'État sous l'angle de son obligation de gestion.

L'État a l'obligation de gérer une crise environnementale. Il doit à cet égard apporter une réponse à la fois rapide et appropriée. Au regard du principe de prévention, l'organisation des secours doit avoir été préalablement conçue. L'État doit assurer la répartition des responsabilités entre les différents intervenants. Il a la responsabilité d'assurer la diffusion de l'information concernant la catastrophe et de mettre en place l'évacuation de sa population. De plus, selon le principe de non-discrimination, les secours doivent être apportés sans aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, l'âge, le handicap ou quelque autre raison.

2. Résolutions 45/185 du 21 décembre 1990, 46/149 du 18 décembre 1991, 48/188 du 21 décembre 1993, 49/22 A du 2 décembre 1994, 49/22 B du 20 décembre 1994, 50/117 du 20 décembre 1995, 51/185 du 16 décembre 1996, 52/200 du 18 décembre 1997, 53/185 du 15 décembre 1998, 54/220 du 22 décembre 1999, et 56/195 du 21 décembre 2001.

c – L'analyse de la responsabilité de l'État sous l'angle de son obligation de réparation.

L'État doit favoriser la reconstruction des lieux sinistrés. Face au désarroi des populations, il doit en collaboration avec les autorités locales, assurer un soutien matériel aux victimes avec une indemnisation mais également assurer un soutien moral et notamment un suivi psychologique. Le principe de non-discrimination trouve également à s'appliquer dans cette phase post-crise.

Outre la responsabilité de l'État sous l'angle de son obligation de prévention, de gestion et de réparation des catastrophes, une analyse de sa responsabilité peut se faire sous l'angle de l'atténuation.

2 – La responsabilité de l'État dans le cadre de l'atténuation, nouveau rôle dévolu à l'État.

Dans son rapport de 2007, relatif au changement climatique, le GIEC a mis en avant la notion d'adaptation. Si la prévention vise à éviter les effets néfastes d'un aléa, l'atténuation consiste en des mesures spécifiques, structurelles ou non, destinées à limiter les effets néfastes d'un aléa. L'adaptation, c'est donc l'adoption de politiques et de pratiques qui permettent d'anticiper les effets des changements climatiques et de s'y préparer. Le Protocole de Kyoto, comme la Convention-Cadre, sont conçus de manière à aider les pays à s'adapter aux effets du changement climatique, en favorisant notamment le développement et le déploiement de techniques pour améliorer les capacités de résilience. À cet égard, un fonds d'adaptation a été créé pour financer les projets et les programmes d'adaptation des pays en voie de développement qui font partie du Protocole de Kyoto. Il faut relever que l'Accord de Copenhague traite également des conséquences des changements climatiques qui ne peuvent plus être évitées et au besoin d'adaptation à ces changements. Selon le paragraphe 3 de l'Accord de Copenhague:

Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

Une référence directe est faite ici à l'Afrique en appelant à la coopération internationale pour aider les États à prendre des mesures d'adaptation.

Il faut cependant souligner qu'aujourd'hui les experts se divisent sur le sens donné à la notion d'adaptation au changement climatique. En effet, certains prônent, au nom de l'obligation d'adaptation, la mise en place, par exemple, de « pare-soleil » géant dans l'espace. Cependant, ces méthodes qui peuvent être qualifiées pour l'heure de « farfelues », au regard du principe de précaution, ne représentent pas la meilleure solution. L'adaptation consiste, il faut le rappeler, à l'adoption de politiques et de pratiques qui permettent de se préparer efficacement aux effets des changements climatiques telles que des politiques d'aménagement du territoire. Comme l'a souligné Simonet, la multiplicité des significations données au terme « adaptation », vient du fait que ce concept mosaïque est doté d'un langage interdisciplinaire qui tend à freiner sa mise en application :

la notion d'adaptation demande encore à être affinée. (Simonet, 2009).

L'Afrique devra relever cet enjeu.

Cependant, le continent africain étant pauvre, les États africains n'ont pas toujours la possibilité de prendre toutes les mesures énoncées. Tout comme pour l'adaptation, les obligations de prévention, de gestion et de réparation devront s'inscrire dans le cadre d'une coopération internationale. Il appartient à la Communauté internationale de prendre le relais en apportant une assistance environnementale. En effet, plusieurs instruments non contraignants donnent à penser qu'il existe un « droit à l'assistance humanitaire » (voir les § 257 à 258 du mémoire du Secrétariat) mais, selon la Commission de droit international, ils ne permettent pas encore une mise en œuvre concrète des mécanismes d'assistance.

Après avoir vu que le cas du continent africain permet de mettre en exergue la responsabilité étatique dans le cadre des catastrophes climatiques et de leurs impacts sur les populations africaines, il convient à présent de s'interroger sur le nouveau fléau du XXI^e siècle que sont les déplacés climatiques.

II – Des instruments juridiques africains régionaux pertinents et inédits dans la protection des déplacés climatiques

Si les débats autour des migrations climatiques se multiplient, la question de la protection juridique des personnes déplacées est cruciale tant pour assurer leur survie que pour éviter les conflits futurs. Or, si aujourd'hui, aucun instrument juridique ne définit et n'offre une protection lisible et pertinente pour l'ensemble des « déplacés climatiques », les particularités du continent africain, comme ses traditions d'hospitalité, se traduisent par des instruments

régionaux pertinents et inédits dans la protection des déplacés climatiques contraints de quitter leur pays ou des déplacés climatiques internes. Il convient d'étudier en premier lieu la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et les modalités de son application aux déplacés climatiques transfrontaliers. En second lieu, nous traiterons de la Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique et de son application aux déplacés environnementaux internes.

A – La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et son application aux déplacés climatiques transfrontaliers : une africanisation de la Convention de Genève.

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, et son Protocole de 1967, pierre angulaire du dispositif international du droit d'asile ratifiés par les trois-quarts des États de la planète, offre un statut protecteur aux personnes ayant franchi une frontière internationale qui répondent aux conditions de son article 1^{er}. Cet article définit la personne du réfugié en procédant par énumération de plusieurs motifs :

un réfugié est une personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Notre propos n'est pas de démontrer que les déplacés climatiques pourraient être victimes de persécution environnementale, ce que conteste précisément la doctrine majoritaire, puisque nous défendons ici l'idée (évoquée en première partie) selon laquelle la responsabilité de l'État est engagée lors d'une crise climatique et que de son intervention dépend l'existence ou non de victimes. Il faut reconnaître à ce sujet que la définition du réfugié de la Convention de Genève apparaît limitative et que cette dernière semble silencieuse en matière de déplacés climatiques. Mais, les circonstances particulières des situations de réfugiés rencontrées sur le continent africain ont conduit les États à élaborer un instrument spécifique relatifs aux réfugiés. Ainsi, les États membres de l'OUA ont ratifié une Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique en 1969 pour « africaniser » la définition du réfugié de la Convention de 1951 (Naldi, 1999)³.

3. In particular, many scholars suggest that the 1951 definition was inapplicable or ineffective in the context of mass population displacements, especially when such movements are caused by civil war and other disruptive events (Naldi, 1999, p. 79).

Relevons que la Convention de 1969 fut élaborée dans un contexte particulier. En effet, quand les travaux de la Convention de l'OUA ont commencé, l'Afrique était en pleine décolonisation. À la fin des années 1950 et au début des années 1960, des mouvements de libération nationale entraînaient dans leur sillage un exode sans précédent de populations (UN High Commissioner for Refugees, 1992)⁴. Ces mouvements de libération, alors considérées comme subversifs par les régimes en place, étaient contraints de mener leurs opérations depuis un pays voisin. Or, les jeunes gouvernements africains indépendants qui considéraient, pour leur part, ces mouvements légitimes ont immédiatement offert l'asile à ces populations. De fait, ces déplacements ne répondaient pas à la définition de « réfugié » selon la Convention de Genève de 1951. Dans ce contexte, le Conseil des ministres de l'OUA décida d'établir en 1964 une Commission *ad hoc* des réfugiés, devant travailler sur le problème des réfugiés en Afrique et faire des recommandations au Conseil. Après plusieurs projets de Convention, 41 pays africains membres de l'OUA, réunis à Addis-Abeba le 10 septembre 1969, adoptèrent la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Il faut relever que le nombre de réfugiés issus de ces luttes pour l'indépendance nationale, première cause d'exode de réfugiés en Afrique à l'origine de la création de la Convention, a fortement diminué au cours des années qui ont suivi l'indépendance de la plupart des pays africains. Cependant, la pertinence de la Convention de l'OUA est toujours d'actualité dans la mesure où l'Afrique est depuis les années 1960 toujours sujette à des mouvements de population de grande ampleur : réfugiés fuyant la dictature, les violations massives et répétées des droits de l'homme ou encore les conflits armés. Qu'en est-il des déplacés climatiques ?

Le principal apport de cette Convention concerne l'élargissement de la définition du réfugié par rapport à la Convention de 1951. Elle reconnaît en plus de la définition du réfugié conventionnel, que peut être considéré comme réfugié toute personne

qui du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité (Article 1.2),

est obligée de quitter sa résidence habituelle. En premier lieu, la Convention de l'OUA présente une définition objective, contrairement à la définition de

4. UN HCR, Genève, 1992 - Personnes couvertes par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et par la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (présenté par le groupe africain et le groupe latino-américain), 6 April 1992. EC/1992/SCP/CRP.6 : la première partie, préparée par le Groupe africain, relative à la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée par l'Organisation de l'unité africaine en 1969, § 4 : la première cause d'exode de réfugiés en Afrique a été la lutte pour l'indépendance nationale.

1951 fondée sur la notion de « crainte avec raison » (critère à la fois subjectif et objectif). Or, la définition élargie du réfugié selon la Convention de l'OUA semble moins contraignante en se référant à la notion de déplacement « obligé », plus favorable à la reconnaissance des déplacés climatiques. D'autre part, cette définition de la Convention de l'OUA rompt avec celle de la Convention de Genève du fait qu'il n'est plus fait mention de cause déterminée. En effet, si la définition de 1951 exige une intention à l'origine du déplacement (le demandeur d'asile doit justifier d'une persécution), la question de l'agent persécuteur (notion au demeurant largement débattue à propos de la Convention de Genève) est absente de la Convention de l'OUA, ce qui une fois de plus permet la reconnaissance du statut de déplacés climatiques. Enfin, l'expression « événements troublant gravement l'ordre public » pourrait couvrir les catastrophes climatiques, d'autant plus que la doctrine juridique menée par les travaux de Nadia Belaidi (2008) parle aujourd'hui de l'existence d'un ordre public écologique. Lors de la commémoration du 25^e anniversaire de l'adoption de la Convention de l'OUA, le document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de populations en Afrique reconnaît que la dégradation de l'environnement est une cause de la création de mouvements de réfugiés (Document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, 1994, Avant Propos).

Ce document servant à interpréter la Convention de l'OUA confirme donc la reconnaissance d'un statut juridique aux déplacés climatiques.

Si la Convention de l'OUA semble pouvoir être utilisée pour la protection des déplacés climatiques qui franchissent une frontière internationale, la récente Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique trouve pour sa part matière à s'appliquer aux déplacés environnementaux internes.

B – La Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique et son application aux déplacés environnementaux internes : une consécration régionale et contraignante.

Si les déplacés climatiques peuvent être contraints de franchir une frontière, ils peuvent être également contraints de se déplacer à l'intérieur de leur pays. Les déplacés climatiques internes représentent d'ailleurs le nombre le plus important de déplacés climatiques. Walter Kalin, ancien Représentant du Secrétaire général de Nations Unies relatif aux Droits de l'Homme des personnes déplacées, dans son rapport du 9 mars 2009 remis au Haut Commissariat aux Droits de l'Homme a relevé que

les catastrophes naturelles causent probablement des déplacements aussi nombreux, sinon plus nombreux, que les conflits. En outre, avec les changements climatiques, la fréquence des catastrophes naturelles, tant soudaines qu'à évolution lente, risque de s'accroître. (Kalin, 2009).

Dans son discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 26 octobre 2009, Walter Kalin a souligné les effets prévisibles des changements climatiques qui amplifieront les déplacements internes. Or, la protection des personnes déplacées internes n'était pas reconnue par le droit international positif. Cette notion de « personnes déplacées internes » a été simplement définie par la doctrine. En effet, en 1998, M. Francis Deng (ancien représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées) a établi les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays (11 février 1998, instrument non contraignant E/CN.4/1998/53/Add.2). Une protection effective restait donc à proposer. C'est maintenant chose faite avec la récente Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique où l'on recense environ 13 millions de personnes déplacées, soit plus de la moitié du total de personnes déplacées dans le monde.

Lors de sa Session extraordinaire du 22 et 23 octobre 2009 tenue à Entebbe en Ouganda, l'Union Africaine a adopté une Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, appelée « Convention de Kampala ». Comme les Principes Directeurs de 1998, les objectifs de la Convention visent à la fois à mettre en place un cadre juridique approprié pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées internes, mais également à prévenir les migrations internes forcées. La Convention se fonde notamment sur « la coutume et la tradition africaines inhérentes d'hospitalité » (préambule) et sur plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle s'appuie également sur le Document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique de 1994, et se fonde sur les Principes directeurs des Nations Unies de 1998 sur le déplacement interne. Une déclaration de principe, dite Déclaration de Kampala portant sur le renforcement de la capacité de la protection institutionnelle des réfugiés, rapatriés et déplacés a été annexée à la Convention. Son but est notamment d'assurer

la responsabilité individuelle pour les actes de déplacement arbitraire, en accord avec les lois domestiques et le droit criminel international.

La Convention de Kampala offre un cadre normatif complet pour les personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres pays puisqu'elle aborde tous les aspects du déplacement. Il est intéressant de relever qu'elle aborde le volet préventif en mettant en place

un cadre juridique de coopération en vue de combattre le déplacement (Article 2.b),

en promouvant et renforçant

les mesures régionales et nationales destinées à prévenir ou atténuer, interdire et éliminer les causes premières du déplacement interne, et prévoyant des solutions durables (Article 2.a),

et en mettant enfin en place un cadre juridique de prévention du déplacement interne (Article 2.c). Le volet responsabilité est également évoqué, puisque sont mentionnées les obligations à l'égard des États-parties ainsi que des organisations internationales et des agences humanitaires (Article 2.d et e.). Elle détaille avec précision les obligations des États-parties, qu'il s'agisse des obligations générales des États-parties (Article 3) ou des obligations des États-parties relatives à la Protection contre le déplacement interne (Article 4), à la protection et à l'assistance (Article 5), à la protection et à l'assistance durant le déplacement interne (Article 9), au retour à l'intégration locale ou/et à la réinstallation durable (Article 11). Parmi les dispositions fondamentales de la Convention, il faut relever l'Article 8.1 selon lequel

l'Union africaine a le droit d'intervenir dans un État-partie, (...) dans des circonstances graves, notamment les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.

Cet article distingue le droit d'intervention qu'il accorde à l'Union Africaine du « droit d'ingérence humanitaire » en se référant directement à la notion de responsabilité en matière de protection contenue dans les points 138 et 139 du document final du Sommet mondial de 2005. L'adoption de la Convention de Kampala en tant que premier instrument régional contraignant sur la protection et l'assistance des personnes déplacées, instrument particulièrement riche, intéresse les déplacés environnementaux dans la mesure où il s'y réfère directement. En effet, en premier lieu, la Convention consacre la définition des personnes déplacées internes donnée par les Principes directeurs. Selon l'Article 1.k de la Convention de Kampala on entend par « Personnes déplacées » :

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

Tout comme les Principes directeurs, la Convention reconnaît que les catastrophes, au même titre que les conflits et la violence généralisée, sont des

facteurs clés dans le déracinement des personnes. Cependant, à la différence des Principes directeurs, la Convention précise que les violations de droits de l'homme peuvent être liées aux catastrophes (« des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme »). L'apport important de la Convention de Kampala réside dans la référence explicite faite désormais aux déplacés climatiques. En effet, l'Article 5 § 4 fait directement allusion au statut très débattu de déplacés climatiques :

les États-parties prennent les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique.

Malgré les limites de la Convention (les mécanismes d'application de la Convention de Kampala peuvent apparaître assez flous au regard de l'étendue des questions abordées et notamment du nombre important d'acteurs pouvant intervenir auprès des personnes déplacées avec des modalités de contrôles minimales), celle-ci entrera en vigueur et gagnera sa force contraignante dès sa ratification par 15 États. Elle pourrait dès lors influencer les législations nationales avec la mise en œuvre de droits fondamentaux pour les personnes déplacées internes et des obligations d'accueil en offrant un statut juridique aux déplacés climatiques internes.

*

Le cas du continent africain permet de mettre en exergue la responsabilité étatique lors des catastrophes climatiques et de leurs impacts sur les populations africaines. Par exemple, les interactions entre l'utilisation abusive de l'environnement par l'homme et la sécheresse sont la cause fondamentale de la crise actuelle au Sahel. Or, ce sont les modalités d'action et d'intervention des États lors d'une crise climatique qui déterminent l'existence ou non de victimes, compte tenu du rôle qui leur est dévolu en matière de prévention, de gestion et de réparation des catastrophes ainsi que de leur responsabilité nouvelle en matière d'adaptation. Alors que la définition du réfugié dans la Convention de 1951, avec son accent mis sur la persécution individuelle, constitue toujours le fondement du mandat du Haut Commissariat aux Réfugiés, une initiative régionale a élargi la définition du réfugié pour prendre en compte les spécificités des contextes africains. L'Organisation de l'Unité Africaine a élaboré la Convention de 1969 qui régit les aspects spécifiques des problèmes de réfugiés en Afrique, laquelle élargit la définition du réfugié en y incluant les personnes forcées de quitter leur pays, non seulement en raison de persécution mais également :

en raison d'agression externe, d'occupation, de domination étrangère ou d'événements perturbant sérieusement l'ordre public dans l'ensemble ou dans une partie du pays d'origine ou de nationalité (Art.1.2 de la Convention de

l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique, 20 juin 1974).

Une telle définition pourrait inclure les réfugiés climatiques. Enfin, concernant les déplacements internes, la récente Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, appelée « Convention de Kampala » ratifiée en octobre 2009, devient un instrument juridiquement contraignant qui engage les États africains à prévenir les déplacements, à protéger et à assister les personnes déplacées sur le continent tout en faisant désormais directement référence aux déplacements liés aux catastrophes naturelles.

Bibliographie

Anderegg W.R.L., Prall J.W., Harold J. et Schneider S.H., 2010 - *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. Washington DC: the National Academy of Sciences of the United States of America, 23/06/ 2010.

Belaidi N., 2008 - *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?* Bruxelles : Éditions Bruylant, 498 p.

Beurrier J.-P. et Kiss Ch.-A., 2010 - *Droit international de l'environnement*. Paris : Pédone, 598 p.

Cambrézy L., 2001 - *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*. Paris : Éditions des Archives contemporaines, 216 p.

Deng F., 1998 - *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays (11 février 1998, instrument non contraignant E/CN.4/1998/53/Add.2)*. New York : Organisation des Nations Unies.

Gonin P. et Lassailly-Jacob V., 2002 - Les réfugiés de l'environnement. Une nouvelle catégorie de migrants forcés ? *Revue européenne des migrations internationales*, Poitiers, vol. 18, n° 2, p. 139-160.

Gorse J., 1985 - La désertification dans les zones sahélienne et soudanienne en Afrique de l'Ouest. *Revue internationale des forêts et des industries forestières, Unasylva*, Rome, vol. 37, n° 150.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC-IPCC), Genève, 2001 - *Évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Changements climatiques : Rapport de synthèse*. Genève : GIEC-IPCC, 204 p. ; http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis_syr/french/question-1to9.pdf

—, 2007 - *Évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Changements climatiques : Rapport de synthèse*. Genève : GIEC-IPCC, 114 p. ; http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf

Kalin W., 2009 - *Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire Général pour les Droits de l'Homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, M. Walter Kälin. Additif. *Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophes naturelles*. New York : ONU, A/HRC/10/13, Conseil des Droits de l'Homme, 23 p.

Le Roy Ladurie E., 2000 - *Histoire du climat depuis l'an mil*. Paris : Flammarion, 377 p.

Magniny V., 1999 - *Les réfugiés de l'environnement - Hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*. Paris : Thèse de Doctorat, Université Paris 1, 25 mai, 646 p.

Naldi G.J., 1999 - *The Organization of African Unity: An Analysis of its Role*. New York: Mansell, Second Edition.

Organisation de l'Union Africaine (OUA), Addis Abeba, 1974 - *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique*, 1001 UNTS, entrée en vigueur le 20 juin 1974. Addis Abeba : OUA.

—, 2009 - *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique [Convention de Kampala]*, 23 octobre 2009. Addis Abeba : OUA, en ligne : Africa-Union [Convention de Kampala]

Organisation de l'Union Africaine (OUA), Addis Abeba ; Organisation des Nations Unies, Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), Genève, 1994 - *Document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique*, adopté par le symposium de l'OUA et du HCR sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, 8 - 10 septembre 1994. Genève : HCR, en ligne : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68f438.html>

Organisation des Nations Unies (ONU), New York, 1994 - *Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles au cours de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (DIPCN, 1990-1999)*. Nations Unies, Yokohama (Japon), 23-27 mai 1994. New York : ONU, Doc.A/CONF.172/13/Add.1, 29 avril 1994.

—, 1998 - *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays*. New York : ONU, Doc.off. CES NU, 54^e sess., Doc NU E/CN.4/1998/53/add.2 (1998).

Organisation des Nations Unies, Commission du droit international, Genève, Nairobi, Vienne, 2001 - *Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-troisième session. Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), 226 p.

Organisation des Nations Unies, Commission du droit international, Genève, 2007 - *Commission du droit international, Soixantième session*,

Mémorandum du Secrétariat, Genève, 2007. La protection des personnes en cas de catastrophe, A/CN.4/ 60. Genève : UN, Commission du Droit International, 11 décembre 2007, 158 p.

Organisation des Nations Unies, Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), Genève, 1992 - Personnes couvertes par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et par la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (présenté par le groupe africain et le groupe latino-américain), 6 April 1992. EC/1992/SCP/CRP.6 : la première partie, préparée par le Groupe africain, relative à la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée par l'Organisation de l'unité africaine en 1969, § 4 : la première cause d'exode de réfugiés en Afrique a été la lutte pour l'indépendance nationale. Genève : HCR.

—, 1954 - *Convention de Genève relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137, entrée en vigueur le 22 avril 1954. Genève : HCR.

Organisation des Nations Unies, Organisation Internationale des Migrations (OIM), Genève, 2009 - Rapport de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), « Migration, environnement et changement climatiques » de décembre 2009. Genève : OIM.

—, 1954 - *Convention de Genève relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137, entrée en vigueur le 22 avril 1954. Genève : OIM.

Simonet G., 2009 - Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. Natures, Sciences, Sociétés, Les Ulis, vol. 17, n° 4, p. 392-401.

United Nations, Framework Convention on Climate Change, Bonn, 1994 – Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, 999 R.T.N.U. 171, entrée en vigueur le 21 mars 1994. Bonn : UNFCCC.

—, 2005 – *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997. Bonn : UNFCCC, FCCC/ INFORMAL/83, entrée en vigueur le 16 février 2005.

—, 2009 – *Copenhagen Accord*, 18 décembre 2009, *Décision -/CP.15*. Bonn : UNFCCC, en ligne : <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auf.pdf> [*Accord de Copenhague*].

Université des Nations Unies (UNU), Institut pour la sécurité environnementale et humaine (ISEH), Bonn, 2005 - Rapport de l'Institut pour la sécurité environnementale et humaine (ISEH, Université des Nations Unies, Bonn) du 11 octobre 2005. Bonn : UNU – ISEH.

Résumé

De nombreux experts prévoient que les effets du changement climatique (élévation du niveau de la mer, inondations de plus en plus importantes, sécheresses, tempêtes plus fréquentes et plus sévères, etc.) provoqueront à plus ou moins brèves échéances des déplacements de populations à grande échelle. Face à ces menaces, l'Afrique apparaît particulièrement vulnérable. Cette étude analyse en premier lieu les raisons pour lesquelles le continent africain peut être considéré comme un laboratoire juridique des crises humanitaires à venir résultant de catastrophes climatiques. En second lieu, elle interroge l'efficacité d'instruments juridiques africains inédits pour la protection des déplacés climatiques.

MOTS-CLÉS : Afrique, catastrophe environnementale, changement climatique, responsabilité étatique, déplacés climatiques.

Abstract

A juridical study of humanitarian crises related with climate disasters in Africa

Many experts warn that the effects of climate change, including rising sea levels, heavier floods, more frequent and severe storms, and drought, will cause large-scale human displacement. Africa is particularly a vulnerable area to climate change especially to desertification. This study will explore in what the African continent is a juridical laboratory of human crisis resulting from climate disasters and focus on appropriate and original African juridical instruments in protection of climate displaced.

KEYWORDS : *Africa, disaster, climate change, responsibility, climate displaced.*