

juin 2015

## Développement d'un mécanisme de protection temporaire en Afrique

Tamara Wood

**L'officialisation de certaines dispositions de protection temporaire en Afrique pourrait signifier une amélioration substantielle de l'accès aux territoires et aux droits de l'homme pour les populations déplacées au-delà de leurs frontières par des catastrophes. De telles dispositions doivent toutefois respecter les obligations de protection auxquelles sont déjà soumis les États concernés.**

En Afrique, certaines personnes déplacées au-delà des frontières par les catastrophes et les effets du changement climatique auront droit à une protection en tant que réfugiés, soit en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ou de la Convention africaine sur les réfugiés de 1969. Toutefois, les cadres politiques et juridiques en vigueur en Afrique sont inadéquats et ne permettent pas de garantir la protection de toutes les personnes déplacées par une catastrophe à l'extérieur des frontières de leur pays d'origine, notamment lorsqu'elles ont été déplacées par la sécheresse, les inondations, les éruptions volcaniques ou la désertification. La Consultation régionale de mai 2014 sur la Corne de l'Afrique de l'Initiative Nansen a conclu que les États africains devraient à cet effet envisager « le développement et l'application de mesures temporaires de protection dans les contextes de catastrophes lorsque des personnes déplacées à travers les frontières ne sont pas reconnues en vertu de la Convention [africaine de 1969] sur les réfugiés mais qu'elles ont tout de même besoin d'être protégées et de recevoir une assistance internationale ». <sup>1</sup> En Afrique la mise à disposition d'un asile temporaire à des voisins en détresse, y compris en situation de catastrophe, obéit à une longue tradition. En 2002, les personnes qui fuyaient suite à l'éruption du Mont Nyiragongo en République démocratique du Congo ont obtenu la permission de rester en Ouganda jusqu'à ce qu'elles puissent rentrer en toute sécurité même si le statut de réfugié ne leur a pas été accordé. Le Botswana et la Tanzanie ont également accepté d'accueillir des personnes fuyant des inondations dans les États voisins. Toutefois, de telles dispositions restent généralement ad hoc et informelles, et les personnes déplacées doivent compter sur la bonne volonté des communautés d'accueil et des organisations non gouvernementales pour leur sécurité et leur survie.

Selon le nouveau document du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés « Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements » [Orientations sur la protection ou les modalités de séjour temporaires – document non traduit en

français], la protection temporaire est un « outil pragmatique » permettant « d'offrir un sanctuaire aux personnes qui fuient une crise humanitaire ». <sup>2</sup> Dans la pratique toutefois, les modalités de protection temporaire ont été critiquées non seulement pour leur caractère discrétionnaire et leur nature ad hoc mais aussi parce qu'elles sont utilisées par les États pour contourner des obligations de protections bien plus complètes qui leur incombent au regard du droit international sur les réfugiés ou du droit des droits de l'homme.

### S'appuyer sur ce qui existe

Face à un tel contexte, l'Initiative Nansen de Consultation régionale sur la Corne de l'Afrique a recommandé qu'en Afrique des mesures de protection temporaire soient « intégrées à des législations, des politiques et des pratiques déjà en vigueur dans la région ». Une approche de ce type, ne contribuerait pas seulement à promouvoir une protection temporaire entre États africains, mais aiderait également à garantir la cohérence de ces mesures avec les obligations de protection auxquelles les États sont déjà soumis en vertu des instruments internationaux et régionaux, et également en vertu du droit coutumier.

Les États africains ont déjà indiqué qu'ils s'engageaient à traiter le déplacement lié aux catastrophes. Le Cadre stratégique pour une politique de migration pour l'Afrique, adopté par les États membres de l'Union africaine (UA) en 2006, reconnaît les catastrophes ainsi que les autres facteurs environnementaux comme des sources majeures de déplacement, et recommande à cet effet l'élaboration de politiques de migration au niveau national comme régional. La Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (connue sous le nom de Convention de Kampala), reconnaît et articule les besoins des victimes de déplacement en raison de catastrophes car même sans aborder directement le déplacement transfrontalier elle inclut dans sa définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), les personnes qui ont été forcées de

fuir ou de quitter leurs lieux habituels de résidence après ou afin d'éviter les effets des « catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ».<sup>3</sup>

Si l'on veut qu'un mécanisme de protection temporaire ait pour effet de promouvoir, plutôt que saper, la protection dans la région, il doit à minima être cohérent avec les obligations auxquelles les États africains ont déjà souscrit en vertu du droit international et régional. Le droit régional ainsi que les cadres stratégiques en vigueur pourraient également servir de base pour négocier et élaborer un mécanisme de protection temporaire en Afrique, en articulant des principes qui ont déjà fait l'objet d'accords par les États et qui pourraient être étendus aux victimes de déplacement en raison de catastrophes.

À minima, l'élaboration de mesures de protection temporaire en Afrique doit respecter le principe du non-refoulement qui interdit aux États en vertu des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme d'expulser un individu vers un territoire où il risque de subir un préjudice. Cette interdiction peut inclure des conditions dans le cas de certaines zones touchées par une catastrophe ou dans des situations où le préjudice auquel les personnes de retour se verraient exposées est imminent ou particulièrement sérieux.

De plus, cette pratique courante en vertu de laquelle les États africains offrent un refuge temporaire aux populations d'un État voisin victimes d'une catastrophe devrait faciliter l'élaboration d'une norme coutumière régionale de protection, même s'il est vrai que le fait d'accorder un refuge temporaire dans ce type de circonstances est considéré plutôt comme une conséquence de l'hospitalité africaine et de la bonne entente entre voisins que comme une obligation juridique.

Les États Parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (Charte de Banjul) ont l'obligation de garantir une série de droits - et notamment le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, le droit de circuler librement à l'intérieur d'un État, le droit de quitter son pays et d'y revenir, le droit à la propriété, et le droit à la santé physique et mentale - à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, y compris aux étrangers. Il convient de remarquer, contrairement à la plupart des autres instruments internationaux des droits de l'homme que la Charte africaine ne contient pas de clause de dérogation, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de justifier de restrictions aux droits prévus par la Charte même en cas d'urgence ou de toute autre

circonstance exceptionnelle. Pour que des mesures de protection temporaire soient conformes aux obligations en matière de droits de l'homme qui incombent aux États, celles-ci doivent garantir le respect de l'ensemble des droits de l'homme aux bénéficiaires de cette protection temporaire.

### Protection des réfugiés

Comme indiqué plus haut, au moins certaines personnes déplacées pour cause de catastrophes et d'effets négatifs du changement climatique bénéficieront d'une protection en vertu du droit des réfugiés international ou régional. Le document final de la Consultation régionale de l'Initiative de Nansen sur la Corne de l'Afrique reconnaît l'applicabilité potentielle de la Convention de 1969 - en particulier, de la phrase « des événements qui perturbent gravement l'ordre public » aux situations de catastrophes, au moins dans les cas où la protection et l'assistance prévues à l'intention des communautés touchées sont entravées par un conflit. Tel a été le cas en 2011, lorsque le statut de réfugié *prima facie* (à première vue) a été accordé au Kenya à des dizaines de milliers de personnes qui fuyaient la sécheresse et la famine qui frappaient le sud de la Somalie.

La protection des réfugiés est en soi « temporaire », dans la mesure où elle n'entraîne pas un droit de résidence permanent et que sa durée est circonscrite par des clauses de cessations qui mettent un terme au statut de réfugié une fois que les conditions dans le pays d'origine ont changé. Toutefois, aussi longtemps qu'une personne jouit du statut de réfugié aux termes du droit des réfugiés, elle a droit à l'ensemble des droits prévus en vertu du régime des réfugiés international ou régional. L'élaboration en Afrique de mesures de protection temporaire ne doit pas affaiblir, ni circonscire, l'octroi des droits spécifiques au statut de réfugié auxquels ont droit les personnes qui sont admissibles à ce statut.

### Dispositions relatives à la libre circulation

Finalement, l'élaboration en Afrique de mesures de protection temporaire pourrait s'appuyer sur des cadres déjà en vigueur relatifs à la libre circulation des personnes entre les pays de la région. La Consultation régionale sur la Corne de l'Afrique a recommandé, par exemple, que les dispositions relatives à la libre circulation des personnes en cours de développement dans le cadre des communautés économiques sous-régionales, comme celles de la Communauté des pays d'Afrique de l'Est (EAC) et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), soient appliquées de

juin 2015

manière à faciliter l'admission des personnes déplacées en période de catastrophe.

Il est important de remarquer, toutefois, que les dispositions relatives à la liberté de circulation ne sont pas axées sur la protection ; elles sont plutôt conçues dans le but de promouvoir le développement régional et de faciliter les mouvements de main-d'œuvre entre les pays. En tant que telles, ces dispositions ne sont pas concernées par les besoins particuliers des personnes déplacées – et elles peuvent même être suspendues pendant les périodes d'urgence, comme lors d'une catastrophe, et leur fonctionnement dépend de la capacité des individus à obtenir des documents d'identité et un emploi. Néanmoins, l'assouplissement des conditions d'entrée entre les différents États pourrait faciliter la circulation des personnes victimes, ou les plus susceptibles d'être victimes, d'une catastrophe ou des effets adverses du changement climatique. En février 2014, par exemple, les gouvernements du Kenya, de l'Ouganda et du Rwanda ont signé un accord qui permet à leurs citoyens de se déplacer dans les trois pays en utilisant leurs cartes d'identité. Au niveau pratique, des dispositions comme celle-ci pourraient être utilisées pour faciliter l'admission et la gestion des personnes déplacées dans le cadre d'un régime de protection temporaire.

L'élaboration en Afrique de mesures formelles de protection temporaire destinées aux personnes déplacées dans le contexte de catastrophes et d'effets adverses dus au changement climatique pourrait améliorer considérablement l'accès à la protection des personnes qui sont forcées de fuir à travers les frontières. En cessant de limiter ce type de protection à la sphère des accords informels et ad hoc, un régime de protection temporaire pourrait garantir aux populations déplacées hors de leur pays d'origine pour cause de catastrophe la certitude de pouvoir accéder à d'autres territoires et de voir leurs droits respectés, et contribuerait à promouvoir une plus grande cohérence en matière d'accueil et de traitement à leur égard. Toutefois, pour y parvenir, un régime de protection temporaire devra respecter les obligations auxquelles les États africains sont soumis dans le cadre de la protection régionale des réfugiés et des autres instruments de défense des droits de l'homme.

*Tamara Wood* [tamara.wood@unsw.edu.au](mailto:tamara.wood@unsw.edu.au) est doctorante à l'université de New South Wales [www.law.unsw.edu.au](http://www.law.unsw.edu.au) et a été expert juridique consultante lors de la Consultation régionale de l'Initiative Nansen.

1. <http://tinyurl.com/NansenInitiativeHornConclusion>
2. [www.refworld.org/docid/52fba2404.html](http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html)
3. <http://tinyurl.com/KampalaConventionAU>