

États fragiles et protection en vertu de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique

Tamara Wood

Les pratiques actuelles dans les États africains mettent en lumière tant le potentiel que les limitations de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique relativement à la protection des déplacés en provenance d'États fragiles.

Selon la plus récente indexation des États fragiles, 16 des 20 États les plus fragiles du monde se trouvent en Afrique.¹ Des pays tels que la Somalie, le Soudan, la République démocratique du Congo (RDC) ou encore le Zimbabwe se trouvent continûment en haut du classement. Il est probablement peu surprenant de constater que ces pays sont aussi de grandes sources de flux de réfugiés sur le continent africain. Par exemple, la guerre civile prolongée en Somalie a entraîné le déplacement de plus d'un million de personnes hors des frontières du pays, vers le Kenya et au-delà. Et en Afrique du Sud, plus de 100.000 demandes d'asile sont déposées chaque année par des ressortissants zimbabwéens.

Le statut juridique des personnes déplacées originaires d'États fragiles est souvent ambigu. Celles qui peuvent établir une « crainte fondée » d'être persécutées pour l'un de cinq motifs acceptés (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social particulier ou opinion politique) auront le droit à une protection en vertu de la Convention de

1951 régissant les aspects spécifiques des réfugiés (la Convention de 1951). Cependant, cette dernière ne couvre pas la plupart des personnes fuyant les nombreux autres symptômes de la fragilité des États, dont la faible gouvernance, l'insécurité généralisée, la pauvreté et le manque de services essentiels, car ces personnes ne parviennent pas à établir un risque personnel de persécution ni un lien entre le risque encouru et l'un des cinq motifs de la Convention.

En Afrique, on pourrait s'attendre à ce que cette carence de protection soit comblée par le pendant régional de la Convention de 1951, c'est-à-dire la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (la Convention de 1969). En effet, celle-ci élargit la protection des réfugiés pour couvrir les personnes forcées de fuir de chez elles « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public ». ² Les mérites de la Convention de 1969 ont été amplement loués

dans la mesure où celle-ci couvre une grande variété de situations et qu'elle semble généralement octroyer un statut juridique aux personnes fuyant les types de danger considérables, généralisées et indiscriminés qui caractérisent le contexte des États fragiles. Moins connus toutefois sont les effets de la Convention de 1969 sur les pratiques en matière de protection des réfugiés africains.

Protection des personnes fuyant un État fragile

L'expérience des pays d'accueil des réfugiés tels que l'Afrique du Sud, le Kenya et l'Ouganda suggère que, dans certaines circonstances, la Convention de 1969 a joué un rôle important pour étendre la protection aux personnes issues d'États fragiles déplacées au-delà des frontières de leur pays. Au Kenya, par exemple, le statut de réfugié est octroyé sur une base *prima facie* aux personnes fuyant les conflits et l'instabilité qui règnent dans le centre et le sud de la Somalie, en vertu des dispositions plus générales de la Convention de 1961. Cette pratique s'est poursuivie en 2011, lorsque des milliers de Somaliens supplémentaires ont traversé la frontière pour se rendre au Kenya sous l'effet de la sécheresse et de la famine, l'UNHCR et le gouvernement kényan reconnaissant tous deux la relation réciproque entre les soi-disant causes «naturelles» du déplacement, telles que la sécheresse, et le contexte somalien plus général, dont les conflits, l'insécurité et l'absence de gouvernement fonctionnel.

La Convention de 1969 a également joué un rôle de premier plan dans la protection des personnes fuyant les combats entre l'armée et les groupes rebelles de RDC, notamment dans les régions du Nord et du Sud Kivu. En Ouganda, le statut de réfugié est automatiquement octroyé aux personnes déplacées de ces régions en vertu de la Convention de 1969. En Afrique du Sud, plusieurs responsables de l'octroi du statut de réfugié reconnaissent également que la situation en RDC s'apparente à des «événements troublant gravement l'ordre public» selon la même Convention. Même l'UNHCR, qui s'est parfois montré prudent dans son interprétation du régime de protection élargi pour les réfugiés d'Afrique, estime que les personnes issues de l'Est de la RDC répondent probablement aux critères de protection de la Convention de 1969.

Par conséquent, relativement aux déplacements provenant d'États fragiles tels que la Somalie et la RDC, la Convention de 1969 s'est avérée particulièrement utile pour garantir une protection juridique à des personnes qui ne répondraient probablement pas aux critères de la Convention de 1951. Toutefois, dans ces deux situations, la présence

d'un conflit armé constituait l'une des caractéristiques majeures de la fragilité de l'État. Une extension semblable de la protection aux personnes fuyant les nombreux autres symptômes de la fragilité des États, dont la faible gouvernance, l'insécurité alimentaire et le manque de services essentiels, n'a pas été observée.

En Afrique du Sud, les demandes d'asile émises par des ressortissants zimbabwéens sont quasiment toutes déboutées. Selon le gouvernement, les responsables et même de nombreux défenseurs des réfugiés, les Zimbabwéens qui émigrent en Afrique du Sud ont souvent ouvertement l'intention de rechercher de meilleures opportunités d'emploi et d'éducation, ce qui en fait des «migrants économiques». Selon la Commission d'appel des réfugiés d'Afrique du Sud, malgré la destitution prolongée et généralisée des droits socio-économiques fondamentaux subie par les Zimbabwéens, le pays ne correspond pas aux critères de la Convention de 1969 en raison de la stabilité relative qui y règne sur le plan du respect de la loi et de l'ordre public.

Les personnes fuyant le nouvel État du Soudan du Sud remettent elles aussi en question la capacité de la Convention de 1969 à protéger les personnes fuyant les symptômes de la fragilité de l'État qui ne sont pas liés aux conflits. De vastes zones du Soudan du Sud sont toujours marquées par la violence et l'insécurité, et pourtant, de l'autre côté de la frontière, dans le camp de réfugiés de Kakuma au nord-ouest du Kenya, la vision est tout autre: les Sud-Soudanais viennent au Kenya principalement pour accéder aux services éducatifs, sanitaires et alimentaires qui demeurent quasiment inexistantes dans leur pays. À ce jour, la Convention de 1969 n'a jamais été appliquée aux personnes fuyant le Soudan du Sud tandis que plusieurs fonctionnaires de l'UNHCR ont exprimé leurs doutes quant à la possibilité de considérer ces personnes comme de véritables réfugiés.

Bien que les exemples susmentionnés ne constituent en rien une évaluation exhaustive de l'application de la Convention de 1969 ou de sa capacité à protéger les personnes fuyant les États fragiles à travers le continent africain, ils n'en sont pas moins de bons indicateurs du potentiel de la Convention, mais aussi de ses limitations, pour réagir aux déplacements de populations originaires d'États fragiles. Ils suggèrent notamment que les États semblent plus disposés à appliquer la Convention dans les situations où ces déplacements sont perçus comme la conséquence de l'existence de conflits armés et de la détérioration générale de l'ordre public. En revanche, l'application de la Convention semble moins évidente lorsque

juillet 2013

les populations fuient les nombreux autres symptômes de la fragilité de l'État, que ce soit la mauvaise gouvernance, l'insécurité alimentaire ou encore l'accès limité aux services essentiels.

«Événements troublant gravement l'ordre public»

L'une des raisons de l'ambiguïté de la réaction des États face aux différents aspects de la fragilité, c'est que le champ d'application de la Convention elle-même manque de clarté. Au contraire de la Convention, qui a fait l'objet de nombreuses analyses approfondies par des chercheurs universitaires, des praticiens et des institutions internationales, la Convention de 1969 a été peu étudiée et il n'existe tout simplement aucune directive concernant son champ d'application. Pourtant, l'élargissement de la protection accordée par la Convention de 1969 aux personnes fuyant des «événements troublant gravement l'ordre public» est particulièrement important dans le cas des déplacements de populations originaires d'États fragiles.

Comme cette expression est l'élément de la convention qui élargit le plus le champ d'application du terme «réfugié», elle est aussi la plus contestée. Son interprétation la plus généralement acceptée couvre les événements d'origine humaine qui troublent le respect de la loi et l'ordre public, tels que les conflits ou la violence généralisée. Un aspect moins clair toutefois concerne la possibilité de l'appliquer également aux causes naturelles du déplacement, comme les sécheresses, les inondations ou les séismes, ou aux personnes fuyant la destitution de leurs droits humains, y compris de leurs droits socio-économiques tels que le droit à l'alimentation, à l'éducation et aux soins de santé.

Quelle que soit la perspective de chacun sur ces questions, l'établissement d'une nette distinction conceptuelle entre les causes «humaines» et «naturelles» du déplacement ne reflète pas toujours la réalité, comme le démontrent les conditions au Soudan du Sud et en Somalie. Par exemple, alors que la sécheresse qui a sévi dans la Corne d'Afrique en 2011 a forcé des centaines de milliers de Somaliens à fuir leur pays à la recherche de la sûreté, de la sécurité alimentaire ou de toute autre assistance, la majorité des Kenyans affectés eux aussi par la sécheresse sont restés sur place car ils bénéficiaient d'un niveau de sécurité et d'assistance relativement plus élevé dans leur pays. De la même manière, la distinction entre, d'un côté, les «migrants économiques» et, d'un autre côté, les réfugiés ou «migrants forcés» reste floue dans le meilleur des cas. Les personnes se déplacent

pour des raisons complexes et souvent multiples, et d'autant plus dans le cas des États fragiles.

Dans le contexte juridique et pratique des déplacements originaires d'États fragiles, le concept-même de fragilité de l'État pourrait servir de point de référence utile pour faire la distinction entre les personnes qui méritent une protection internationale en vertu de la Convention de 1969 et les autres. Par définition, les États fragiles sont ceux dans lesquels les capacités de l'État à remplir ses devoirs les plus élémentaires envers les citoyens (dont le devoir de protection) sont compromis. Parallèlement, les citoyens sont incapables d'agir pour que ces devoirs envers eux soient remplis, et c'est cela qui leur donne le droit de solliciter la protection de la communauté internationale. Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. Le concept de «protection par substitution» a déjà été utilisé pour décrire et justifier le régime de protection internationale des réfugiés depuis son instauration ou presque.

Cela ne signifie pas que chaque personne quittant un État fragile est forcément un réfugié; pour commencer, les symptômes de la fragilité des États n'ont généralement pas les mêmes impacts sur chaque individu et chaque communauté d'un État donné. Il s'agit plutôt d'affirmer que l'incapacité caractéristique des États fragiles à protéger leurs citoyens pourrait servir de cadre utile et pertinent pour définir l'expression «événements troublant gravement l'ordre public», une expression qui pourrait sinon se prêter à toute sorte d'interprétations. En d'autres mots, l'incapacité d'un État à remplir ses devoirs essentiels envers ses citoyens pourrait être déterminante pour décider si, dans un ensemble particulier de circonstances (qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle), les autres États doivent alors remplir leurs obligations en matière de protection internationale. Lorsque le pays de résidence d'une personne est incapable de lui assurer un degré de protection élémentaire, elle pourrait alors légitimement solliciter la protection que lui accorde la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au est assistante d'enseignement doctoral Nettheim à la Faculté de Droit de l'Université des Nouvelle-Galles-du-Sud. www.law.unsw.edu.au

1. L'indexation des États fragiles est publiée chaque année par Fund for Peace. Elle est disponible sur : <http://ffp.statesindex.org>
2. <http://tinyurl.com/AfrRefugeeConvention>