

Autopsie du système juridique africain en matière de protection des réfugiés



Henri-Joël TAGUM FOMBENO | Docteur d'Etat en droit ¹



Somalie - Un enfant d'une famille de déplacés internes aide à reconstruire un abri. © UNHCR/R . Gangale/May 2011

Après avoir affirmé leur engagement à la Convention de Genève de 1951 et à son Protocole additionnel de 1967, les États africains ont édifié un cadre juridique particulier en vue de la protection des réfugiés en Afrique. Ce cadre est matérialisé par la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Il a été renforcé par d'autres instruments importants, comme la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981. La situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui était traitée en parent pauvre a trouvé un début de solution avec l'adoption en 2009 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique².

A l'époque de la signature de la Convention de l'OUA, l'Afrique comptait environ un million de réfugiés. Aujourd'hui, ils sont plus de 7 millions de réfugiés et autres personnes déplacées relevant de la compétence du HCR. L'Afrique représente à elle seule un tiers des réfugiés et la moitié des personnes déplacées de la planète. La vulnérabilité géographique, l'immensité territoriale, les richesses naturelles et minières incommensurables ont fait de l'Afrique un terrain favorable à la production de réfugiés plus que tout autre continent de la planète.³

L'ampleur du drame que vit cette catégorie de personnes commande d'axer désormais la réflexion sur le cadre juridique même de la protection des réfugiés. Ce cadre est-il adapté ? En d'autres termes,

1 Membre de la Ligue africaine des droits de l'homme et des peuples (LADHP). Il est, par ailleurs, responsable du personnel de l'ASECNA, qui est une organisation internationale regroupant 17 pays africains et la France.

2 L'Union africaine a adopté, lors de sa Session extraordinaire des 22 et 23 octobre 2009 tenue à Entebbe en Ouganda, une Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées.

3 Pour une étude approfondie de la question, voir Henri-Joël TAGUM FOMBENO, « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique », RTDH n°57, 2004, pp 245 - 274, www.tagumjoel.com

Autopsie du système juridique africain en matière de protection des réfugiés

Henri-Joël TAGUM FOMBENO | Docteur d'Etat en droit

comment organiser une protection juridique adéquate des réfugiés en Afrique ?

I. L'APPORT DE LA CONVENTION DE L'OUA DANS LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Réunie à Addis-Abeba le 10 septembre 1969, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA a doté l'Afrique d'un instrument propre en matière de protection des réfugiés. On ne peut manquer de s'interroger sur les raisons de ce particularisme.

La Convention de Genève de 1951 a été élaborée essentiellement pour venir en aide aux réfugiés de l'après-guerre en Europe⁴. Elle définit le réfugié comme un individu qui a fui son pays en raison d'une crainte fondée de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social et qui ne peut ou ne veut pas rentrer du fait de cette crainte.

Cette définition, conçue dans des termes assez généraux, est inadaptée au contexte africain. Il n'est d'ailleurs pas inutile de relever que l'Égypte est le seul pays africain à avoir participé à la conférence qui s'est réunie à l'Office européen des Nations unies du 2 au 25 juillet 1951 pour finaliser cette Convention. A cet égard, la Convention de 1951, supposée universelle, ne l'est pas vraiment.

La Convention de l'OUA a élargi la définition du réfugié en prenant

« La Convention de l'OUA a élargi la définition du réfugié en prenant en compte d'autres raisons de protection, telles que l'agression extérieure. »

en compte d'autres raisons de protection, telles que l'agression extérieure. Aux termes de l'article 1.2 de cette Convention, le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui, en raison d'une agression extérieure, d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements perturbant sérieusement l'ordre public dans tout ou partie de son pays d'origine ou de nationalité, se voit dans l'obligation de quitter son lieu habituel de résidence afin de chercher refuge en un autre endroit en dehors de son pays d'origine ou de nationalité.

Cette définition large, qui englobe les situations de guerres civiles et ethniques, permet d'assurer une meilleure protection internationale en cas de mouvements massifs de populations, comme on a pu le constater récemment dans la région des grands lacs. En vertu de cette définition, le statut de réfugié peut être accordé aussi bien à des individus qu'à des groupes. Sans cette approche *prima facie*, il aurait été matériellement impossible d'examiner les demandes individuelles des réfugiés en cas d'afflux massifs.

La convention de l'OUA a servi de référence et a inspiré les rédacteurs de la Déclaration de Carthage de 1984 sur les réfugiés d'Amérique centrale.

II. LES LIMITES DE LA CONVENTION DE L'OUA

En dépit de la générosité de la Convention de l'OUA envers les réfugiés, elle montre aujourd'hui des signes de vieillesse et d'inadaptation. D'abord, elle a une conception restrictive du droit d'asile. Ensuite, elle ne prend pas en compte la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, tout comme celle des personnes qui ont fui leur pays en raison des désastres écologiques.

A. L'ÉPINEUSE QUESTION DU DROIT D'ASILE

L'asile est la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. L'octroi de l'asile élimine la menace d'un rapatriement forcé et garantit au réfugié le bénéfice d'un sanctuaire jusqu'à ce que son problème ait été réglé. A cet effet, le statut de réfugié est indissociable de la question du droit d'asile. Or, dans la Convention de l'OUA, le droit d'asile est perçu comme un droit humanitaire, c'est-à-dire qu'il vise la protection de l'exilé non pas en raison de son engagement, mais en raison de ses droits fondamentaux.

Les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les réfugiés et demandeurs d'asile ne sont pas également d'un grand apport. L'article 12 de cette Charte traite de la liberté de circulation et du droit de rechercher et de recevoir asile en cas de persécution à l'étranger, conformément aux règles nationales et in-

⁴ Le protocole de New York de 1967 qui complète cette Convention a supprimé les restrictions géographiques et temporelles de la Convention.



ternationales⁵. La portée de cet article est limitée, car il n'existe pas de traité ou de convention ayant force de loi pour contraindre les États à accorder l'asile. Chaque État se détermine lui-même quand il s'agit de décider qui sera admis sur son territoire.

Dans ce contexte, la protection effective des réfugiés peut varier d'un pays à un autre en fonction de sa situation politique, économique et sociale. Cette situation ne contribue guère à soulager la souffrance des populations qui ont dû fuir leurs pays pour échapper à la violence ou tout simplement survivre. Il n'est donc pas surprenant que le chemin de l'exil soit parsemé de violations graves des droits de l'homme.

« Les chiffres sont effrayants. Au Soudan, plus de quatre millions de civils ont été déplacés du fait des violences et de la persistance des affrontements. »

B. LA SITUATION DES DÉPLACÉES INTERNES : UNE LUEUR D'ESPOIR

Les déplacés internes sont des personnes qui ont été forcées de fuir leur foyer en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou créées par l'homme, et qui n'ont pas traversé de frontière reconvenue au niveau international.

Suivant la Convention de l'OUA, pour bénéficier du statut de réfugié, il faut que le postulant soit en dehors du pays dont il est ressortissant ou, dans le cas d'un

apatride, en dehors de son pays de résidence habituelle. Or, il est indéniable qu'en Afrique, des milliers d'individus sont souvent obligés de fuir leur domicile, leur village, pour les mêmes raisons que les réfugiés, même s'ils ne traversent pas la frontière de leur pays d'origine.

Les chiffres sont effrayants. Au Soudan, plus de quatre millions de civils ont été déplacés du fait des violences et de la persistance des affrontements. La République démocratique du Congo (RDC) et la Somalie comptent chacune plus de 1,3 million de personnes qui ont dû quitter leurs habitations, leurs foyers ou leurs villages pour

échapper à l'oppression. Le Burundi, l'Ouganda ne sont pas en reste. Jusqu'à présent, la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays se heurtait au principe de la souveraineté des États. L'Afrique vient de franchir un pas important dans ce domaine avec l'adoption de la Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance des personnes déplacées.

En signant cette Convention, les États acceptent d'assumer une responsabilité importante en matière de prévention des déplacements forcés. Ils s'engagent à aider les personnes déplacées et à faciliter leur relocalisation après un déplacement forcé. Cette obligation s'étend également aux groupes armés, s'agissant des personnes déplacées dans les zones sous leur contrôle.

Toutefois, de nombreux défis restent à réaliser. Depuis son adoption en octobre 2009, seuls onze États africains ont ratifié cette Convention⁶. Or, elle doit être ratifiée par quinze États pour entrer en vigueur. En outre, il est à craindre que les pays africains dont les capacités et les ressources sont assez limitées ne réussissent pas à mettre en œuvre cette Convention. Au-delà de la volonté politique, l'appui de la communauté internationale sera donc nécessaire.

C. L'ABSENCE DE PROTECTION JURIDIQUE DU RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE

De tout temps, l'homme s'est déplacé vers des lieux plus cléments pour sa survie lorsque la nature devenait trop contraignante⁷. Des milliers d'Africains sont obligés, chaque année, de fuir leur foyer ou leur pays pour échapper à la sécheresse ou à une catastrophe naturelle.

Rigoureusement, les réfugiés écologiques ne répondent pas aux critères de la Convention de l'OUA – tout comme à celle de 1951 – qui considère comme réfugié celui qui fuit la violence ou la persécution. Le HCR ne dispose donc pas d'un mandat officiel pour assister cette catégorie de populations. Il est donc temps de donner un statut juridique à ces individus, en situation de détresse humanitaire et écologique, afin de mieux assurer leur protection. ■

5 Adama DIENG, « Droits de l'Homme, souveraineté de l'État et protection des réfugiés en Afrique », *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 20, n°1, 2001.

6 Ouganda, Sierra Leone, République centrafricaine, Zambie, Gabon, Somalie, Djibouti, Gambie, Togo, Mali et Guinée Bissau.

7 P. GONIN et V. LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI* 2002, 18, 2, p. 39.