



LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DEPLACES DES ZONES A RISQUES EN CAS DE CATASTROPHE NATURELLE TROUBLANT GRAVEMENT L'ORDRE PUBLIC: UNE PROTECTION PRIMA FACIE OBLIGATOIRE?

Projet de recherche de: Bertin NALUKOMA IRENGE

Sous l'encadrement de: Professeure Sylvie SAROLEA

Professeur Jean-Yves CARLIER

Professeur Trésor MAHESHE

Professeur Léonard MUBALAMA

Membres du Comité d'accompagnement :

1. Sylvie SAROLEA, Professeure de droit des réfugiés, de droit international de l'immigration et de droit international privé à l'Université catholique de Louvain.
2. Jean-Yves CARLIER, Professeur de droit international privé, de droit européen et de droits de l'homme à l'Université catholique de Louvain et à Liège.
3. Trésor MAHESHE MUSOLE, Professeur droit international à l'Université catholique de Bukavu et Directeur du CERDHO (Centre regional des droits de l'homme et de droit international humanitaire).
4. Léonard MUBALAMA KAKIRA, Professeur à l'Institut Supérieur de développement durable et Chef de département Environnement et Développement durable.

Plan de la Présentation

1. Contexte factuel et juridique de la recherche :
Problématique
2. Etat de la question
3. Questions de droit posées
4. Hypothèses émises
5. Méthodologie envisagée

I. Contexte factuel et juridique de la recherche : Problématique



A. Contexte Factuel

A Goma, En janvier 2002, « le nombre de morts au cours de l'éruption aurait été 170, et jusqu'à 350 000 personnes ont fui l'avancée de la lave, principalement vers l'est jusqu'au Rwanda voisin (Tedesco, 2007). (...) Entre 300 000 et 400 000 personnes ont évacué la ville et l'éruption a laissé des dizaines et des centaines de victimes (Allard et al., 2002 ; Komorowski et al., 2004 ; Tedesco et al., 2007)¹ ». 25 ans plus tôt, en 1977, le même volcan est entré en éruption et a provoqué d'importants déplacements internes et internationaux . Le 22 mai 2021, une nouvelle éruption volcanique produit près d'un demi-million de déplacés au niveau interne et international . De tels événements sont à la fois soudains et prévisibles. Les faits montrent qu'ils se reproduisent dans des intervalles de temps d'environ 20 ans ; des certitudes scientifiques se dégagent quant au fait que le risque subsiste. Or, jusque-là, les réponses des autorités ont été dispersées et adoptées dans l'urgence

Atmosphère de la ville de Goma en le 22 mai 2021



Les populations aux frontières RDC-Rwanda



Evacuation dispersée de la Ville

Les bateaux sur le Lac Kivu débordés



Les routes obstruées par les
multitudes



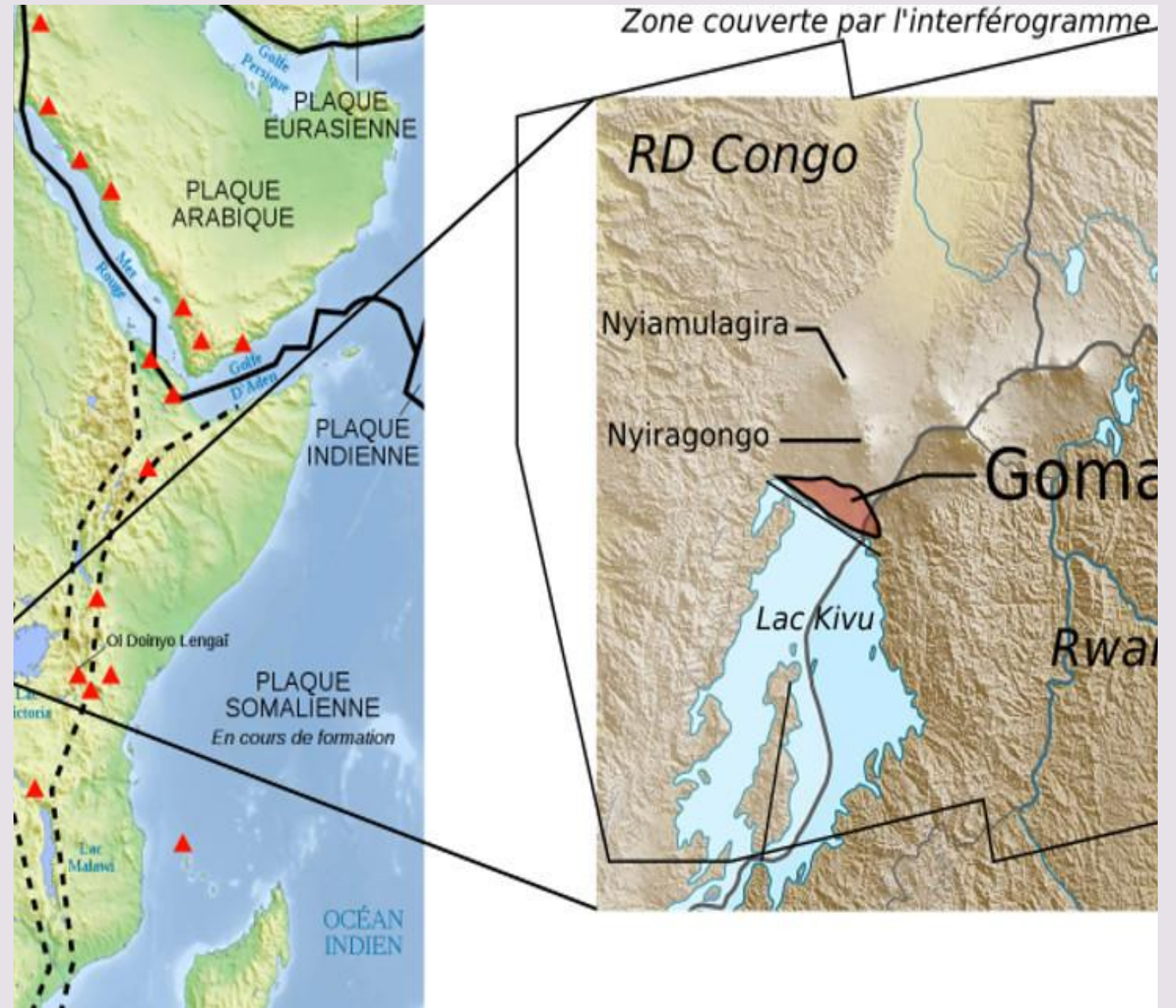
Pratiques dans l'urgence

Du côté rwandais, selon l'OMS, en 2002, « trois camps ont été ouverts en provinces de Gisenyi et Ruhengeri (nord du pays), et à peu près 15.000 personnes y ont été accueillies ». En 2021, Radio France International rapporte que les « réfugiés » qui sont au Rwanda « vont passer la nuit principalement dans deux camps de fortune. L'un se trouve à quelques kilomètres de Rubavu. Les autorités rwandaises et les ONG y ont dressé quelques tentes, une petite clinique ainsi qu'un stand de test Covid». D'autres ont été accueillis dans les camps de Rugerero et de Busasamana⁶. Le représentant du UNHCR au Rwanda, Monsieur Boubacar Bamba, déclare : **« on n'a pas le temps de planifier. On planifie et on exécute en même temps, parce qu'on est pris de court par les événements. ... Nous nous préparons à toutes les éventualités, même si nos ressources ne sont pas suffisantes »**



B. Contexte juridique et problématique

Les catastrophes naturelles ou d'origine humaine peuvent être à l'origine d'un besoin de protection internationale, mobilisant à la fois la nécessité de protection des personnes en vertu des droits de l'homme ou encore en vertu du droit des étrangers (Concepts préférés de Jean-Yves Carlier et Sylvie Sarolea pour son adaptabilité à plusieurs situations des migrations internationales, (in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 17))



Définition de la Catastrophe

Le projet d'articles de la commission du droit international (CDI) sur la protection des personnes en cas de catastrophes définit la catastrophe comme étant « un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société » (CDI, *Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophes et commentaires y relatifs*, 2016, article 3 point a).)

Cadre juridique pertinent

- Lorsque ces catastrophes contraignent des personnes à franchir les frontières, les ressources juridiques disponibles n'assurent pas une protection suffisante aux personnes déplacées en même temps qu'elles n'organisent pas efficacement l'actions des Etats : Etat touché/affecté et Etat d'accueil.
- Le droit international des réfugiés (Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés) n'est pas adapté à de tels risques. Son application aux phénomènes naturels reste discutée. La Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 règlemente les problèmes des réfugiés en Afrique dans une approche essentiellement semblable à celle de la Convention de Genève, **même si une protection complémentaire prima facie se focalise sur les mouvements plus que sur les causes**. La Convention de Kampala du 22 octobre 2009 règlemente uniquement les situations de déplacement interne.
- **Des ressources existent mais leur mise en œuvre reste difficile tant quant à la détermination des champs d'application des textes, des mécanismes de coopération institués mais aussi des actions préventives à adopter. En outre, ces textes sont articulés autour d'une dichotomie « interne et international » ce qui, dans le réel, a peu d'incidences sur les personnes contraintes au déplacement.**

Une clé de sortie dans la convention de l'OUA de 1969?

- « ... événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, ... (oblige à)... quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité » (Article 1 point 2).

- **Trouble grave à l'ordre public**

Ordre public

- Pour les professeurs François Rigaux, Jacques Ghestin, et Nyabirungu Mwene Songa, l'ordre public est une notion particulièrement fuyante qui ne se laisse guère enfermer dans une définition précise . Il paraît plus adéquat de travailler sur l'hypothèse de plusieurs notions d'ordre public, dont les contenus respectifs varient dans des cadres distincts les uns des autres (Nyabirungu Mwene Songa Raphael, « De l'interprétation en Droit » in République Démocratique du Congo, Parquet général de la République, *Interprétation, cassation et annulation en droit congolais*, 2013).

- À côté de la trilogie classique des composantes de l'ordre public, c'est-à-dire la tranquillité publique, la sécurité publique, la salubrité publique DÉGNI-SÉGUI (R.), *Droit administratif général, L'action administrative*, Tome 1, Abidjan, Édition CEDA, 2003 p. 430 ; FRIER (P.L.), PETIT (J.), *Droit administratif*, 9e édition, Issy-les-Moulineaux, L.G.D.J., 2014, p. 286 ; DUPUIS (G.), GUEDON (M.-P.), CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, Sirey, 2009 ,

- la Cour de justice de l'Union européenne a « jugé que la notion d'« ordre public » suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (C.J.U.E. (Grande chambre), *Affaire Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 septembre 2016, C-304/14, § 38.)

Croisement de la Définition de la catastrophe par la CDI et Définition de l'ordre public par la CJUE

- Projet CDI : « un événement ... perturbant ... gravement le fonctionnement de la société »
- CJUE (ordre public) : « menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »

• **Insuffisance : Chant d'application matérielle**

Droits protégés et Obligations des Etats

Souveraineté des Etats :
Contrôle des frontières

Les déplacés à la frontière.

Il ont attendus plusieurs
heures à la frontière de
Goma



Droits de l'homme?

Un contenu matériel des
droits à déterminer



Une protection des droits de l'homme?

- Notamment en ce qui concerne le droit à la vie et l'interdiction absolue de soumettre une personne à un traitement cruel, inhumain ou dégradant. La protection de ces droits apparaît avec évidence dans les instruments internationaux (par exemple le **Pacte internationale relatif aux droits civil et politique** aux articles 6, 7 et 4, **la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradant** aux articles 2, 3 et 16) et dans les instruments régionaux comme **la charte africaine des droits de l'homme et des peuples** (articles 4, 5 et 12), **la convention américaine des droits de l'homme** (articles 4, 5 et 22), de **la convention européenne des droits de l'homme** (articles 2 et 3), **la charte arabe des droits de l'homme** du 14 septembre 1994 (articles 5, 13 et 23).

Expériences en Afrique

- La convention de l'OUA a été mise en œuvre à l'occasion de certains événements troubles : « 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 ». (Tamara Wood, « États fragiles et protection en vertu de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique », RMF, juillet 2013. p. 18.)

Modèles de protection connus

- **Universelle:**

- Convention de Genève de 1951? Question débattue
- CAT?
- Les Pactes et autres convention des DH ? (protections absolues et relatives)
- Accord de Paris?

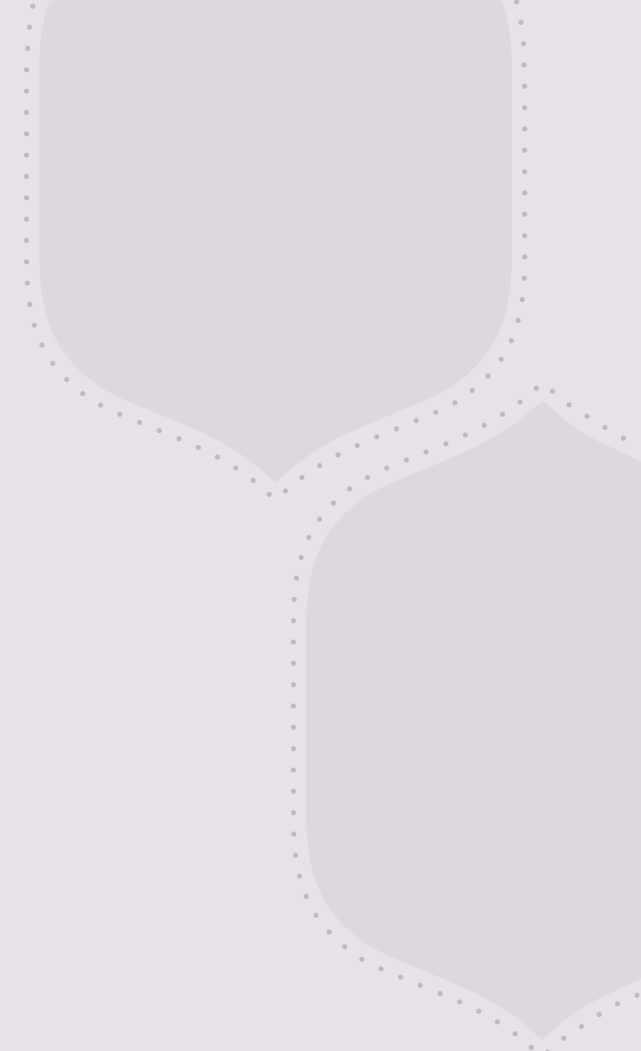
- **En Europe:**

- La protection classique : Le Statut de réfugié
- La protection subsidiaire
- La protection temporaire

- **En Afrique**

Acteurs de la protections

- Etat affecté / Touché
- Etat tiers
- HCR ?
- Autres?



2. Etat de la question

- La question du déplacement international pour cause de catastrophe naturelle n'est pas nouvelle.
- Agnès Michelot plaide pour la reconnaissance du statut de réfugié écologique au regard des menaces graves à la vie des personnes et des communautés que constituent les perturbations environnementales. Michelot Agnès, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », In *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2006. pp. 428-445.
- Michel Prieur fait un lien entre les droits de l'homme et les catastrophes naturelles telles qu'ils résultent de la jurisprudence de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ainsi que de certains actes régionaux non contraignants. Michel Prieur, « Le conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 8 | octobre 2010, mis en ligne le 20 octobre 2010, consulté le 27 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/10270> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.10270> .

- Stefanie Haumer récence des dispositions qui garantissent les droits des personnes déplacées en cas de catastrophe naturelle et constate une carence de textes contraignants fixant des droits et obligations des personnes et des États en cas de catastrophe naturelle. Stefanie Haumer, « le droit relatif aux catastrophe », in *Crises*, mars 2014, pp. 72 à 74.
- David Cantor et Nicholas Maple ont traité des perspectives qu'offre le système africain de protection des déplacés ainsi que de ses limites, au regard surtout du grand nombre d'incidents liés aux violences généralisées et aux catastrophes naturelles David Cantor and Nicholas Maple, « Contemporary Perspectives on Internal Displacement in Africa: An Introduction to the Refugee Survey Quarterly Special Collection » in *Refugee Survey Quarterly*, 2021, 40, 139–143.
- Charissa E. Fawole analyse la protection des droits de l'enfant déplacé au regard de la Convention de Kampala. Charissa E. Fawole, « A Critical Analysis of the Kampala Convention from a Children's Rights Perspective » in *Refugee Survey Quarterly*, 2021, 40, 144–172.
- Carolien Jacobs and Bernardo Almeida analysent les solutions durables pour la réinstallation des populations en cas de catastrophe naturelle Carolien Jacobs and Bernardo Almeida, « Government-led Resettlement after Natural Disasters as a Durable Solution? The Case of Cyclone Idai » in *Refugee Survey Quarterly*, 2021, 40, 239–247.

- Sanjula Weerasinghe fait un aperçu de la protection due aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine et recense la littérature ainsi que la position du HCR et des Etats sur l'intérêt de la protection des personnes déplacées en cas de catastrophes naturelles ou d'origines humaines. L'auteur pose des bases pour le chemin d'un possible accord sur la portée de la protection à accorder à cette catégorie des déplacés après avoir recensé un certain nombre de définitions légales. *Sanjula Weerasinghe, "Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict. A working legal analysis of the refugee definition in the 1951 Convention and the regional refugee criteria, particularly where conflict and/or violence interacts with disaster", UNHCR, Division of international Protection, 2020*
- C'est par la voie du soft Law que certains droits régionaux disposent des mesures applicables à ces circonstances. Et Même si ces événements peuvent paraître très spécifiques, ils sont des laboratoires intéressants pour analyser le cadre légale et les réponses face à d'autres phénomènes semblables (tels que les sécheresses, les typhons, les tsunamis, etc.). Le réchauffement climatique conduit à leur multiplication. Il mènera à des catastrophes naturelles à grande échelle, plus graves, conjugué à une concentration démographique plus importante (*Solidarité Internationale, Réduction des risques liées aux catastrophe naturelle, Document de positionnement , nov. 2011. p. 4 ; Ellen Hansen, Shahrzad Tadjbakhsh, Madeline Garlick, Marine Franck, Erica Bower (UNHCR), Déplacements liés aux catastrophes et au changement climatique, synthèse du rôle de l'UNHCR, UNHCR, 2017, p. 4.).*

3. Questions de droit posées

- La présente étude s'interroge sur le droit applicable et appliqué dans le contexte africain des catastrophes naturelles ainsi que sur le type d'obligations qui s'imposent à l'État sur le territoire duquel l'évènement se produit et aux États voisins lorsque la catastrophe a pour effet de déplacer des populations vers le territoire d'un pays voisin. Il s'agit d'étudier les réponses passées, les politiques mises ou non en place à titre préventif, et les pratiques existantes.
- Quelles sont les obligations négatives et positives des autorités, tant en interne qu'au niveau international, en ce compris en termes de coopération.
- Elle s'interroge aussi sur la nature de la protection à accorder aux déplacés avec un regard sur d'autres modèles régionaux ou interétatiques susceptibles de conduire à l'adoption d'un droit plus adapté.

4. Hypothèses émises

- La première hypothèse formulée est que le droit que les Etats africains appliquent seraient d'une combinaison du droit africain des réfugiés de 1969 et des déplacés de 2009 avec les dispositions internationales protectrices des droits de l'homme.
- Et la seconde hypothèse est que la nature de la protection accordée aux déplacées pourrait être fondamentalement temporaire et impliquer des obligations positives de coopération entre le pays d'origine et l'État d'accueil.

5. Méthodologie envisagée

- La méthode de recherche combine l'étude des textes et leur mise en œuvre sur le terrain en tant qu'instruments vivants confrontés à un réel en constante évolution.
- Il s'agira d'étudier les normes existantes et les institutions impliquées et leur applicabilité aux déplacements liés à des catastrophes naturelles. L'approche est positiviste mais largement complétée par la technique documentaire. Il s'agit, outre les textes et la jurisprudence d'étudier le soft law, les accords de coopération, les institutions impliquées.
- Face à un réel qui met les autorités face à des nécessités d'adaptation constante, étudier les textes ou suggérer des modèles et interprétations ne suffit pas. Il faut surtout étudier la manière dont les textes ont été et pourraient être mobilisés sur le terrain. Les réponses qu'exigent ces phénomènes devraient probablement être flexibles et hybrides ce qui implique des formes innovantes (accords de coopération soft law,). L'étude doit impliquer les institutions et autorités au travers d'enquêtes de terrain afin de mieux

- L'étude des textes sera complétée à cet effet par une recherche empirique qualitative, essentielle pour décrire, interpréter et conceptualiser la protection accordée en cas de catastrophe suivant la pratique existante (Pierre Paillé, Alex Mucchielli, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, 4^e édition, Armand Colin, 2016, pp. 11, 61-87 ; Gilles G. Granger, « Modèles qualitatifs, modèles quantitatifs dans la connaissance scientifique » in *Sociologie et sociétés*, 14(1), 7-13, pp. 8-12. Tiré sur <https://doi.org/10.7202/006768ar>).
- La collecte des données primaires se fera par des entretiens et observations directes. Lorsque cette démarche empirique n'aura pas été possible, nous pourrons nous servir des données secondaires tirées de différents rapports pertinents au regard de notre objet d'étude.

<https://fr.euronews.com/2021/05/25/rdc-le-volcan-nyiragongo-gronde-toujours-la-peur-enfle-a-goma>

Merci

