

Le principe des responsabilités communes mais différenciées et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les États riches ?

Tohouindji Christian Hessou and Kristin Bartenstein

Volume 55, Number 1, March 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1025506ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/1025506ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hessou, T. C. & Bartenstein, K. (2014). Le principe des responsabilités communes mais différenciées et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les États riches ? *Les Cahiers de droit*, 55(1), 289–314. <https://doi.org/10.7202/1025506ar>

Article abstract

Because of their low level of development, the African States are among the most vulnerable to climate change. The *United Nations Framework Convention on Climate Change*, by setting out the principle of common but differentiated responsibilities, requires wealthy States to provide financial support for the adaptation measures implemented by developing countries. The authors argue in this paper that adaptation measures contemplated by the climate change regime can be interpreted as extending to measures to protect refugees and internally displaced persons. As a result, funding for adaptation provided under the climate change regime could be used to implement African agreements on persons displaced by climate change, in particular the 2009 *Kampala Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa*, since such funding reflects a differentiated sharing of the common responsibilities created by climate change.

Le principe des responsabilités communes mais différenciées et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les États riches ?

Tohouindji Christian HESSOU* et Kristin BARTENSTEIN**

En raison de leur faible niveau de développement, les États africains figurent parmi les pays les plus vulnérables aux changements climatiques. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en articulant le principe des responsabilités communes mais différenciées, oblige les États nantis à soutenir financièrement, entre autres, les mesures d'adaptation prises par les pays en voie de développement. Les auteurs montrent dans le présent article qu'il est possible d'interpréter les mesures d'adaptation envisagées par ce régime comme s'étendant aux mesures destinées à la protection des réfugiés et des déplacés internes. Par conséquent, le financement de mesures d'adaptation offert dans le cadre du régime climatique pourrait être mobilisé pour la mise en œuvre des instruments africains relatifs aux déplacés climatiques, en particulier la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, signée en 2009, à Kampala. Ce financement est en effet l'expression d'un partage différencié des responsabilités communes induites par les changements climatiques.

Because of their low level of development, the African States are among the most vulnerable to climate change. The United Nations

* Doctorant, Faculté de droit, Université Laval.

** Professeure agrégée, Faculté de droit, Université Laval. L'article a été réalisé avec le soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH).

Framework Convention on Climate Change, by setting out the principle of common but differentiated responsibilities, requires wealthy States to provide financial support for the adaptation measures implemented by developing countries. The authors argue in this paper that adaptation measures contemplated by the climate change regime can be interpreted as extending to measures to protect refugees and internally displaced persons. As a result, funding for adaptation provided under the climate change regime could be used to implement African agreements on persons displaced by climate change, in particular the 2009 Kampala Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa, since such funding reflects a differentiated sharing of the common responsibilities created by climate change.

Debido a su bajo nivel de desarrollo, los Estados africanos figuran entre los países más vulnerables a los cambios climáticos. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, basándose en el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, compele a los Estados ricos para que apoyen financieramente, entre otras cosas, las medidas de adaptación llevadas a cabo por los países en vías de desarrollo. Los autores exponen en este artículo que es posible interpretar las medidas de adaptación previstas por este régimen, extendiéndolas a las medidas destinadas a la protección de los refugiados y desplazados internos. Por lo tanto, el financiamiento de las medidas de adaptación que se brinda en el marco del régimen climático, podría movilizarse para la implementación de los instrumentos africanos relacionados con los desplazados por causas climáticas, y particularmente de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África, conocida como la Convención de Kampala de 2009. Este financiamiento es, en realidad, la expresión de un reparto diferenciado de responsabilidades comunes inducido por los cambios climáticos.

	<i>Pages</i>
1 Le droit climatique comme point d'attache du PRCMD aux migrations	294
1.1 La percée des questions migratoires dans le régime climatique	295
1.2 Le difficile isolement conceptuel des déplacements climatiques	298
2 La protection africaine des déplacés climatiques et environnementaux	302
2.1 Les déplacés transfrontaliers et la Convention de l'OUA de 1969.....	302
2.2 Les déplacés internes et la nouvelle Convention de Kampala.....	305
3 Le PRCMD dans le partage du fardeau inhérent à la protection africaine	307
3.1 Le financement différencié de l'adaptation des États plus vulnérables.....	308
3.2 L'expérience du partage différencié du fardeau en droit des réfugiés.....	311
Conclusion	313

Il est aujourd'hui banal d'affirmer que le concept de «réfugié écologique» est circonscrit de manière inappropriée par le droit international. Une ribambelle de propositions fuse en guise de palliatif de cette faille souvent décriée. De l'avis de quelques-uns, des modalités de protection existent dans le droit en vigueur, tandis que les adeptes de la *lex ferenda*, les plus nombreux, préfèrent la création de solutions innovantes plus adaptées¹. Quant au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), il avertit que l'usage de l'expression «réfugié écologique» sème la confusion avec la protection des réfugiés aux termes de la *Convention de*

1. Voir: Jessica B. COOPER, «Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition», (1998) 6 *N.Y.U. Env't'l L.J.* 480 (l'une des rares à prôner l'application de la *lex lata*); Frank BIERMANN et Ingrid BOAS, «Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees», *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 1, 2010, p. 60; David HODGKINSON et autres, «Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses», *The New Critic*, n° 8, 2008, p. 1, [En ligne], [www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/?a=87815] (18 janvier 2014); Angela WILLIAMS, «Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law», (2008) 30 *Law & Policy* 502; Bonnie DOCHERTY et Tyler GIANNINI, «Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees», (2009) 33 *Harv. Env't'l L. Rev.* 349; Michel PRIEUR et Julien BÉTAILLE, «Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux (Deuxième version-mai 2010)», 2010, [En ligne], [www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20déplacés%20environnementaux%20(deuxième%20version).pdf] (28 janvier 2014). Pour le récapitulatif des idées proposées, voir Christel COUNIL, «Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés? Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les "réfugiés environnementaux"», *Revue Tiers Monde*, n° 204, 2010, p. 35, à la page 46.

Genève de 1951 relative au statut des réfugiés². Celle-ci définit le réfugié comme la personne qui quitte son pays d'origine pour échapper à la persécution, tandis que selon la définition du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), les « réfugiés écologiques » sont « ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou qui a sérieusement affecté leurs conditions de vie³ ». La confusion entre les deux concepts est poussée à son paroxysme par le cortège des définitions doctrinales portant sur les « réfugiés écologiques » et les « déplacés climatiques⁴ ».

Devant le ballet des concepts, plusieurs États ont tenté d'intégrer des formes de protection dans leur législation, mais sans grand succès⁵. Sur le continent africain, deux conventions suscitent l'intérêt : la *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*⁶, qui date de 1969 et la récente *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*⁷, signée en 2009. La première incarne la volonté des États d'Afrique d'élargir la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951, et semble couvrir les personnes forcées de se protéger des effets d'une rupture de l'environnement qui menace l'ordre public⁸. À cette extension peu commune de la définition du réfugié s'additionne la protection pionnière des déplacés écologiques internes à travers la Convention de Kampala. Acclamée par tous, celle-ci semble offrir à l'Afrique une sérieuse solution aux lacunes de

2. *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, (1954) 189 R.T.N.U. 137 (ci-après « Convention de 1951 »).

3. *Id.*, art. 1 A. 2); Essam EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, Nairobi, PNUE, 1985, p. 4 (notre traduction).

4. Voir notamment Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, document rédigé par Norman MYERS, Doc. OSCE EF.NGO/4/05 (22 Mai 2005), p. 1, [En ligne], [www.osce.org/node/14851] (18 janvier 2014); F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 67; B. DOCHERTY et T. GIANNINI, préc., note 1, 361-372; Diane C. BATES, « Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change », *Population and Environment*, vol. 23, n° 5, 2002, p. 465; M. PRIEUR et J. BÉTAILLE, préc., note 1, art. 2.

5. Ce sont l'Australie, les États-Unis, la Belgique, la Suède et la Finlande. Voir C. COUNIL, préc., note 1, aux pages 40-45.

6. *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, 10 septembre 1969, (1974) 1001 R.T.N.U. 45 (ci-après « Convention de l'OUA »).

7. *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, 22 octobre 2009, (2012) 52 I.L.M. 400 (ci-après « Convention de Kampala »).

8. *Convention de l'OUA*, préc., note 6, art. 1 (2).

longue date du droit international devant le défi des déplacements écologiques, y compris des déplacements climatiques⁹.

Cependant, les moyens financiers requis pour soutenir ce cadre juridique sont considérables, de surcroît dans les périodes de graves crises. Les États africains parties figurent tous au classement des pays en voie de développement (PVD) et leurs capacités financières d'assurer une protection effective des déplacés sont limitées¹⁰. D'après les estimations, 80 p. 100 de la population mondiale vit dans les PVD et 60 p. 100 de ces personnes sont exposées à des phénomènes climatiques graves qui les amèneront à se déplacer¹¹. Ces déplacements se feront pour la plupart à l'intérieur des pays du Sud ou entre voisins du Sud. Les flux migratoires liés à ces phénomènes ne toucheront donc que rarement les États du Nord¹². Dans un tel contexte, les protections régionales offertes par les États africains aux déplacés semblent légitimes, même si elles contrastent avec leurs capacités financières à en assurer la pérennité. Notre question est alors la suivante : le principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD)¹³, à travers sa mise en œuvre dans le volet des mesures d'adaptation aux changements climatiques, permet-il de mettre à contribution les États tiers aux instruments africains de protection ?

Nous défendons la thèse que les normes de protection des réfugiés et des déplacés internes élaborées au plan régional africain se qualifient comme des mesures d'adaptation aux changements climatiques et que la sollicitation d'une contrepartie des États aux capacités accrues est

-
9. ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), CENTRE D'ACTUALITÉS, «Le HCR juge "historique" l'entrée en vigueur d'une Convention pour les personnes déplacés en Afrique», 6 décembre 2012, [En ligne], [www.un.org/apps/news/fr/storyF.asp?NewsID=29462&Cr=hcr&Cr1=kampala#.UIM1IFAgY4V] (18 janvier 2014); COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR), «Le CICR salue l'entrée en vigueur de la Convention de Kampala pour les personnes déplacées», 5 décembre 2012, [En ligne], [www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2012/12-05-kampala-convention-entry-into-force.htm] (18 janvier 2014).
 10. BANQUE MONDIALE, «GNI Per Capita, Atlas Method (Current US\$)», [En ligne], [data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD] (18 janvier 2014).
 11. C. CURNIL, préc., note 1, à la page 39; Christel CURNIL et Pierre MAZZEGA, «Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 1, 2007, p. 7, par. 18, [En ligne], [www.remi.revues.org/3541] (18 janvier 2014).
 12. C. CURNIL, préc., note 1, à la page 39.
 13. Pour un aperçu du concept, voir : Duncan FRENCH, «Developing States and International Environmental Law : The Importance of Differentiated Responsibilities», (2000) 49 *Int'l & Comp. L.Q.* 35; Kristin BARTENSTEIN, «De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement», (2010) 56 *R.D. McGill* 177.

solidement ancrée dans le PRCMD. La question du consentement des États tiers aux normes établies dans ce régime régional revêt une importance cruciale et mérite d'être approfondie. Nous ferons toutefois l'économie des débats doctrinaux actuels sur des définitions futures de statut. Les expressions « réfugié(s) écologique(s) », « déplacé(s) écologique(s) » et « migrant(s) écologique(s) » seront entendues comme renvoyant à la réalité définie par le PNUÉ. Étant donné que tous les déplacés ne franchissent pas une frontière internationale, nous emploierons indifféremment les termes « déplacé(s) » et « migrant(s) » si des mouvements internes et transfrontaliers sont visés. Le substantif « réfugié(s) » sera réservé aux contextes transfrontaliers. Lorsque cela sera pertinent, des nuances idoines seront apportées quant à l'origine écologique ou climatique, ou les deux à la fois, de ces migrations.

Dans la première partie, nous démontrons que le droit climatique est le point de ralliement des questions migratoires et du PRCMD, notamment par le cadre juridique de l'adaptation aux effets néfastes des changements du climat. C'est un cadre favorable aux mesures de protection locales et régionales (1). Dans la deuxième partie, nous délimitons la portée de la prise en charge juridique des migrants écologiques dans les instruments de protection africains afin d'en étudier la compatibilité avec le tissu des normes sur le climat (2). Enfin, dans la troisième partie, les possibilités d'un financement différencié qui met à contribution les États plus riches sont discutées (3).

1 Le droit climatique comme point d'attache du PRCMD aux migrations

De nombreux textes du droit international de l'environnement (DIE) réglementent les activités humaines relatives à l'environnement. Pour l'essentiel, ce sont des règles orientées vers la protection et la conservation de l'écosystème. La protection de l'humain est surtout appréhendée comme une simple retombée de la protection de l'environnement, excepté les cas d'indemnisation des victimes de catastrophes nucléaires et du droit à un environnement sain. Même dans ces cas, la protection du DIE ne saisit que de façon très oblique le problème spécifique des migrations¹⁴. En considérant l'argument suivant lequel les migrations ont toujours été un moyen d'adaptation naturel et rationnel aux dégradations de l'habitat humain, il est possible d'avancer qu'il existe une franche interopérabilité de la protection de l'écosystème et des déplacés humains¹⁵. Dans ce schéma

14. C. Cournil et P. Mazzega, préc., note 11, par. 29.

15. Voir : Robert McLeman et Barry Smit, « Migration as an Adaptation to Climate Change », *Climatic Change*, vol. 76, 2006, p. 31 ; Jon Barnett et Michael Webber, « Migration as Adaptation : Opportunities and Limits », dans Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 37.

plutôt rationnel, la protection des migrants écologiques se conçoit bien en liaison avec la protection de l'environnement dans lequel le PRCMD joue un rôle répartiteur. Quoiqu'il soit plausible, ce raisonnement doit être nuancé au regard des engagements pris par les États dans le régime juridique du climat. Celui-ci constitue la seule sphère du DIE où la fonction du PRCMD est reconnue intelligiblement par les États dans ses rapports avec les migrations écologiques (1.1). C'est par ce truchement climatique que la portée du PRCMD rejaillit directement sur les migrants climatiques ou écologiques (1.2).

1.1 La percée des questions migratoires dans le régime climatique

La reconnaissance des migrations humaines dans le régime du climat, ainsi que le rôle que le PRCMD doit jouer dans l'action des États à cet égard, s'est faite très progressivement et par tâtonnements. En 2009, l'avant-projet de texte du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*¹⁶ mentionne ceci :

Toutes les Parties [doivent] [devraient]¹⁷ entreprendre ensemble des actions au titre de la Convention pour renforcer l'adaptation au niveau international, notamment par [...] [l]a mise en œuvre d'activités liées aux migrations et aux déplacements ou à la réinstallation planifiée des personnes touchées par les changements climatiques, tout en reconnaissant la nécessité de définir les modalités d'une coopération inter-États pour répondre aux besoins des populations touchées qui, en raison des effets des changements climatiques, traversent une frontière internationale ou se trouvent à l'étranger et sont dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays¹⁸.

Dans la deuxième version, toutes les parties sont invitées, « compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, ainsi que de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation¹⁹ », à adopter des mesures qui ont pour but de mieux comprendre

16. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, (1994) 1771 R.T.N.U. 107 (ci-après « Convention-cadre »).

17. Les crochets sont dans le texte original.

18. *Rapport de la septième session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, qui s'est tenue à Bangkok du 28 septembre au 9 octobre 2009, et à Barcelone, du 2 au 6 novembre 2009*, Doc. N.U. FCCC/AWGLCA/2009/14 (20 novembre 2009), p. 65, principe 13 b), [En ligne], [unfccc.int/resource/docs/2009/awgla7/fre/14f.pdf] (29 janvier 2014).

19. *Projet de décision -/CP.15. Action renforcée pour l'adaptation*, dans *Rapport du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention sur sa huitième session, tenue à Copenhague du 7 au 15 décembre 2009*, Doc. N.U. FCCC/AWGLCA/2009/17 (5 février 2010), p. 19, par. 4 g), [En ligne], [unfccc.int/resource/

les migrations en rapport avec les changements climatiques, s'il en est besoin, et de renforcer la coopération dans ce domaine. La mention n'ayant pu figurer dans la version définitive du texte adopté à la Conférence de Copenhague²⁰, il a fallu attendre 2010 pour la voir réapparaître, légèrement remaniée, dans les documents préparatoires qui devaient faciliter les négociations des Parties à la Conférence de Cancún²¹. Adopté en vertu du paragraphe 14 (f) du cadre de l'adaptation institué à Cancún, le texte invite les Parties à renforcer

l'action engagée pour l'adaptation, compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, ainsi que de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation, en s'acquittant notamment [...] [de l'a]doption de mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international²².

Pour l'atteinte des objectifs fixés dans le paragraphe 14, il est spécialement demandé aux pays développés (PD), « de prévoir à l'intention des pays en développement parties, en tenant compte des besoins de ceux qui sont particulièrement vulnérables, des ressources financières accrues, prévisibles, nouvelles et additionnelles » en vue du renforcement des capacités « aux niveaux local, national, sous-régional et régional, dans différents secteurs économiques et sociaux et écosystèmes²³ ». Cet appel au soutien financier adressé aux PD reste ancré dans le canevas tracé par la Convention-cadre pour soutenir l'adaptation des pays vulnérables. Celle-ci dispose en effet que les pays développés aident les PVD, particulièrement les plus vulnérables aux dérèglements du climat, à payer le coût de leur adaptation²⁴.

docs/2009/awglca8/fre/17f.pdf], (29 janvier 2014) (ci-après « *Projet de décision -/CP.15* »).

20. *Décision 2/CP.15. Accord de Copenhague*, dans *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009*, Doc. N.U. FCCC/CP/2009/11/Add.1 (30 mars 2010), p. 4, [En ligne], [unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf] (29 janvier 2014).
21. *Texte visant à faciliter les négociations entre les Parties*, Doc. N.U. FCCC/AWGLCA/2010/6 (17 mai 2010), p. 19, par. 4 f), [En ligne], [unfccc.int/resource/docs/2010/awglca10/fre/06f.pdf] (29 janvier 2014).
22. *Décision 1/CP.16. Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010*, Doc. N.U. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 mars 2011), par. 14 f), [En ligne], [unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f.pdf] (29 janvier 2014) (ci-après « *Décision 1/CP.16* »).
23. *Id.*, par. 18.
24. Convention-cadre, préc., note 16, art. 4 (3) et (4).

Malgré ces développements qui reconnaissent formellement les migrations climatiques dans le cadre juridique de l'adaptation, en les faisant ainsi bénéficier du financement offert dans ce régime, une analyse stricte des accords de Cancún semble révéler que les États ne conviennent pas clairement de protéger les migrants²⁵. Ils paraissent se limiter aux actions de compréhension et à un vague appel à la coordination et à la coopération concernant les migrations. Aucun mécanisme n'est précisé pour traduire la compréhension et la coopération en actions concrètes²⁶. Toutefois, Koko Warner prend le contrepied de cette analyse. Elle propose une lecture matricielle du paragraphe 14 f) qui impute 27 sortes d'activités aux États. Cette proposition s'appuie sur la structure du texte qui distingue trois types d'actions (compréhension, coordination, coopération) au profit de trois mouvements différents (déplacement, migration, réinstallation) et à trois niveaux distincts (national, régional et international). Dans cette matrice à 27 permutations, chaque niveau d'action donne lieu à trois activités par type de mouvement ; autrement dit, neuf activités par niveau décisionnel²⁷.

À Doha, en 2012, les États prennent simplement note des travaux à engager dans l'avenir pour mieux comprendre les pertes et les préjudices corrélatifs aux changements climatiques, notamment la compréhension de leurs effets sur l'évolution de la mobilité des êtres humains²⁸. La décision de la Conférence de Doha tend à montrer que le rapport le plus probant entre le régime du climat, les mouvements migratoires et les responsabilités d'adaptation modulées en fonction des moyens est établi par l'évaluation des impacts des changements climatiques sur les flux migratoires.

Cependant, cette position est superficielle pour plusieurs raisons. *Primo*, les textes des Conférences de Cancún et de Doha doivent être imprégnés de la Convention-cadre qui constitue leur fondation. Celle-ci

25. Jane McADAM, «Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer», (2011) 23 *Int'l J. Refugee L.* 2, 20.

26. *Id.*

27. Voir Koko WARNER, *Migration and Global Environmental Change. PD23: Migration and Displacement in the Context of Adaptation to Climate Change: Developments in the UNFCCC Climate Negotiations and Potential for Future Action*, London, Government Office for Science, 2011, p. 22-24, [En ligne], [www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/migration/policy-development/11-1269-pd23-migration-displacement-in-adaptation-climate-change.pdf] (19 janvier 2014).

28. *Décision 3/CP.18. Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements en vue de renforcer les capacités d'adaptation*, dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012*, Doc. N.U. FCCC/CP/2012/Add.1 (28 février 2013), par. 7 (vi) (ci-après «*Décision 3/CP.18*»).

dispose que toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées, « [é]tablissent, *mettent en œuvre*, publient et mettent régulièrement à jour *des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux* contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques [...] ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques²⁹ ». La Convention-cadre oblige ainsi les États à adopter des mesures nationales et régionales d'adaptation et à les mettre en œuvre. Or, il est clair que les accords de Doha et de Cancún intègrent désormais la préoccupation des migrations dans le contexte de l'adaptation. Des volets de protection de migrants peuvent, par conséquent, être intégrés aux programmes nationaux et régionaux au titre de l'adaptation aux changements climatiques. La coopération est cependant de rigueur en vertu du paragraphe 1 (e) de l'article 4 de la Convention-cadre, de sorte que ces programmes nationaux et régionaux doivent être publiés et ainsi inscrits dans une démarche de concertation (voir *infra*³⁰). *Secundo*, l'accent mis sur les études concernant les mouvements humains dans ce cadre d'adaptation ne doit pas être interprété comme limitant les mesures d'adaptation à de telles études. Bien au contraire, ces études sont mentionnées parmi d'autres mesures et n'ont pour objet que de faciliter l'action des gouvernements³¹. Leur utilité particulière réside dans leur contribution à démêler les migrants climatiques des autres déplacés dans la perspective d'une adaptation efficace.

1.2 Le difficile isolement conceptuel des déplacements climatiques

L'évaluation des facteurs de déplacement liés au climat est un débat qui mobilise les chercheurs. Elle fait l'objet de nombreuses controverses, en raison de la combinaison indénouable des facteurs de divers ordres. Pour identifier le migrant climatique, lesquels de ces facteurs sont à considérer au détriment des autres ? Il est généralement admis qu'une population sera plus touchée par les changements climatiques si elle est déjà vulnérable. Dans les PVD, les phénomènes climatiques incrémentent les fragilités sociales telles que la pauvreté, les pressions écologiques existantes ou les conflits. Un officiel bangladais traduit la situation de manière fort percutante : « Let's say for example, one person is able to carry only 40 kg on his shoulders. That's his limit, and he's a poor man. Now on the top of that, I come, and I give him one kilogram on top of that. So now the question will be [th]is : who is responsible for killing him ? Is this the 40 kilograms

29. Convention-cadre, préc., note 16, art. 4 (1) (b) (l'italique est de nous).

30. Voir les profils de PANA publiés de la note 42.

31. Voir l'emploi du terme « notamment » dans les accords de Cancún : Décision 1/CP.16, préc., note 22, par. 14.

he was already carrying on his head, or the one kilogram I have now put on the top of that³²? »

Étant donné l'imbroglio de la mixité des causes du déplacement climatique, certains chercheurs emploient la définition du migrant environnemental pour celle du migrant climatique³³. Il en résulte une ségrégation très poreuse, voire inexistante, des migrants climatiques au sein de la plus vaste couche des déplacés qui fuient les rigueurs d'une dégradation de l'environnement. D'autres chercheurs, préconisant une approche plus incisive, proposent de ne considérer, aux fins de la définition du migrant climatique, que certains impacts environnementaux certifiés par la science comme étant une manifestation directe des changements climatiques³⁴. Ces impacts doivent être susceptibles de contribuer à eux seuls, sans combinaison avec des facteurs sociaux, à la décision des populations de migrer. Frank Biermann et Ingrid Boas limitent par exemple les migrations climatiques aux déplacements qui sont provoqués par des perturbations telles que l'élévation du niveau de la mer ou la sécheresse³⁵. Cette sélection d'impacts certifiés directs a l'avantage de la précision, mais elle élargue la substance du débat. Car c'est dans l'interaction des causes directes et indirectes que réside le défi d'une définition spécifique des migrants climatiques. Il ressort de ce procédé de séparation stricte un scientisme qui élude l'influence de la vulnérabilité sociale sur les décisions de déplacement.

Pour être efficace et se conformer au critère de vulnérabilité qu'il énonce, le régime du climat ne peut valablement s'isoler des facteurs présumés exogènes qui concourent pourtant aux effets néfastes³⁶. Du moment que ces facteurs normalement externes au climat viennent affaiblir la capacité de réponse d'un système social donné à l'égard des dérèglements climatiques, ils influent sur la décision de migration qui naît de cette vulnérabilité accrue. En vue d'appréhender la nature multicausale des migrations climatiques et d'éviter la fragmentation du droit qui leur est applicable, les instruments du droit de l'environnement qui encadrent les facteurs écologiques de la vulnérabilité, ainsi que ceux qui encadrent les autres facteurs tels que les conflits, doivent se conjuguer avec les règles

32. Cet officiel est cité par J. McADAM, préc., note 25, 13.

33. Voir, par exemple, A. WILLIAMS, préc., note 1, 506 et 507.

34. B. DOCHERTY et T. GIANNINI, préc., note 1, 361 ; D. HODGKINSON et autres, préc., note 1 ; F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 67.

35. F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 67.

36. J. McADAM, préc., note 25, 12-14.

spéciales sur le climat³⁷. Une approche d'ensemble de ces mouvements n'en sera que facilitée. Dans le même temps, il y a un risque à vouloir tout embrasser, surtout par l'entremise d'une définition d'école très large qui rendrait ardue l'opérationnalisation de la protection³⁸. En réponse à cette difficulté, certains auteurs ont classé sur une échelle d'urgence des besoins les migrants écologiques volontaires et les migrants écologiques forcés³⁹.

Au regard de ces analyses et des tergiversations politiques qui affligent le processus décisionnel universel, force est de constater que les formes d'opérationnalisation les plus prometteuses se trouvent dans les processus décisionnels nationaux et régionaux⁴⁰. Les programmes nationaux et régionaux d'adaptation reçoivent, du reste, un appui et un encadrement fertiles dans le droit climatique⁴¹. En guise d'illustration, dans leurs plans nationaux d'adaptation publiés, plusieurs États africains mentionnent le déplacement de certaines franges de leur population comme une priorité nationale et tentent d'y trouver des solutions satisfaisantes⁴². Bien qu'elles soient

37. Voir dans ce sens : Margaux J. HALL et David C. WEISS, « Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law », (2012) 37 *Yale J. Int'l L.* 309, 329 et suiv.; J.B. RUHL, « Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law », (2010) 40 *Env't'l L.* 363, 412, note 204.

38. J. McADAM, préc., note 25, 14.

39. Voir : Fabrice RENAUD et autres, *Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration?*, Bonn, UNU-EHS, 2007, p. 29 et 30; B. DOCHERTY et T. GIANNINI, préc., note 1, 369; A. WILLIAMS, préc., note 1, 522; F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 81; Olivia DUN, François GEMENNE et Robert STOJANOV, *Environmentally Displaced Persons: Working Definitions for the EACH-FOR Project*, 11 octobre 2007, [En ligne], [www.each-for.eu/documents/Environmentally_Displaced_Persons_-_Working_Definitions.pdf] (19 janvier 2014).

40. Voir : A. WILLIAMS, préc., note 1, 517-522; J. McADAM, préc., note 25. Voir aussi : Décision 1/CP.16, préc., note 22, par. 30; Projet de décision -/CP.15, préc., note 19, par. 10, option 2.

41. C'est le cas notamment dans la Convention-cadre, préc., note 16, art. 4 (1) b).

42. *Bénin: Profil des projets du Pana*, p. 2, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/02_ben_pp.pdf] (19 janvier 2014);

Burkina Faso: Profil des projets du Pana, p. 2, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/04_burk_pp.pdf] (19 janvier 2014);

Cap-Vert: Profil des projets du Pana, p. 6 et 10, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/07_cape_pp.pdf] (19 janvier 2014);

République centrafricaine: Profil des projets du Pana, p. 7, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/08_centralar_pp.pdf] (19 janvier 2014);

République démocratique du Congo: Profil des projets du Pana, p. 15, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/10_demorc_pp.pdf] (19 janvier 2014);

Djibouti: Profil des projets du Pana, p. 13 et 15, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/11_djib_pp.pdf] (19 janvier 2014);

Guinée-Bissau: Profil des projets du Pana, p. 17, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/15_guineab_pp.pdf] (19 janvier 2014);

diverses, les réalités locales qui concourent au déplacement des populations, ou qui en résultent, gravitent autour de certains maux bien connus en Afrique : l'accès à l'eau, l'accès aux terres cultivables, la sécheresse, la désertification, les inondations, les maladies, les conflits et l'érosion côtière, etc. Il ressort ainsi des plans que la sécheresse et la désertification entraînent souvent une triple chaîne de conséquences. D'abord, les ressources — notamment le pâturage, le bétail et des terres cultivables — se raréfient, ce qui provoque des crises alimentaires aiguës et des tensions sociales, voire de violents conflits ethniques⁴³. La migration des éleveurs et des agriculteurs vers de nouveaux pâturages ou de nouvelles terres peut s'ensuivre, tout comme l'internement de migrants dans des camps de personnes déplacées. Enfin, le surpeuplement des zones d'accueil exerce, à son tour, des pressions sur ces écosystèmes.

Devant un tel portrait qui confirme l'effet incrémental des perturbations du climat, l'approche régionale a l'avantage de placer les décideurs locaux en meilleure position pour cerner correctement et de façon spécifique, individuellement et en coopération avec les États voisins qui vivent des phénomènes similaires, les besoins de leurs populations et régions⁴⁴. Cela prépare le terrain pour une protection typiquement africaine des migrants dont les causes de départ sont directement ou indirectement en rapport avec les mutations du climat.

Libéria : Profil des projets du Pana, p. 2, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/20_libe_pp.pdf] (19 janvier 2014) ;

Mali : Profil des projets du Pana, p. 27, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/24_mali_pp.pdf] (19 janvier 2014) ;

Rwanda : Profil des projets du Pana, p. 2 et 13, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/28_rwan_pp.pdf] (19 janvier 2014) ;

Sierra Leone : Profil des projets du Pana, p. 56, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/32_sierral_pp.pdf] (19 janvier 2014) ;

Soudan : Profil des projets du Pana, p. 5, 8, 11 et 14 [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/33_sud_pp.pdf] (19 janvier 2014) ;

Tanzanie : Profil des projets du Pana, p. 6, [En ligne], [www.unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/34_tanz_pp.pdf] (19 janvier 2014).

43. Des rivalités interethniques liées à l'exploitation de l'environnement ont favorisé le conflit rwandais. Alice EDWARDS, « Refugee Status Determination in Africa », (2006) 14 *Afr. J. Int'l & Comp. L.* 204, 226.

44. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS POUR LES RÉFUGIÉS (UNHCR), *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, 2001, par. 21 et 33, [En ligne], [www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html] (19 janvier 2014) (ci-après « Summary of Deliberations ») ; A. WILLIAMS, préc., note 1.

2 La protection africaine des déplacés climatiques et environnementaux

La seule distinction certaine dans le régime africain est celle qui existe entre les migrants qui ont traversé la frontière et ceux qui sont restés à l'intérieur des frontières de leur État d'origine. Les premiers sont protégés par la Convention de l'OUA de 1969, complément de la Convention de 1951 (2.1). Les seconds sont protégés par la Convention de Kampala (2.2). Le contenu de ces instruments laisse présumer que la protection africaine cherche à accommoder plus précisément les migrants forcés de ces deux catégories.

2.1 Les déplacés transfrontaliers et la Convention de l'OUA de 1969

La protection des déplacés transfrontaliers s'opère, sur le plan africain, sous la gouverne de plusieurs conventions internationales. La Convention de 1951, doublée de son protocole de 1967, vient chronologiquement au premier rang des instruments applicables. Sa plus grande limite connue relativement aux migrations écologiques réside dans sa définition du réfugié centrée sur la persécution humaine⁴⁵. Si la Convention de 1951 s'applique aux migrants qui fuient leur pays à la suite de certains événements, encore faut-il que ceux-ci s'interprètent comme une persécution liée à leur race, à leur religion, à leur nationalité, à leur opinion politique ou au groupe social auquel ils appartiennent⁴⁶. La doctrine et le HCR s'accordent à dire que cette convention est inadaptée à la protection des personnes qui quittent leur pays en raison de dégradations écologiques, à moins que celles-ci ne soient la manifestation d'une persécution fondée sur les motifs énumérés dans la Convention de 1951⁴⁷.

En vue de pallier les lacunes de la Convention de 1951 quant à l'encadrement des réalités africaines, et pour refléter les valeurs de solidarité propres à l'Afrique, une convention régionale a été conclue en 1969, soit la *Convention de l'OUA régissant les aspects spécifiques aux problèmes des réfugiés en Afrique*. En tant que complément de la Convention de 1951, la Convention de l'OUA reconduit la définition du réfugié adoptée dans la première⁴⁸, avant de l'élargir

à 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 dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la

45. F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 72; C. COUNIL et P. MAZZEGA, préc., note 11, par. 22.

46. Convention de 1951, préc., note 2, art. 1 (A) (2).

47. *Contra*, J.B. COOPER, préc., note 1, 551 et suiv.

48. Convention de l'OUA, préc., note 6, art. 1 (1).

nationalité, est obligée de 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 nationalité⁴⁹.

Cette définition élargie du réfugié, pour tenir compte des réalités africaines, est l'aspect le plus innovant de la Convention de l'OUA⁵⁰. En même temps, son applicabilité aux personnes qui fuient une catastrophe écologique est discutée. *A priori*, le sens ordinaire des termes «événements troublant gravement l'ordre public» suggère que toutes les catastrophes de source naturelle ou humaine sont visées⁵¹.

Toutefois, plusieurs auteurs soutiennent le contraire et ne retiennent que les catastrophes de source humaine⁵². Cette interprétation de la Convention de l'OUA a pour fondement l'avis du Comité des experts de la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) sur la portée de la *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés*. Cette dernière, en suivant le précédent africain, élargit la définition du réfugié pour les États de l'Amérique centrale⁵³. Selon le comité d'experts de la CIREFCA, la Déclaration de Carthagène englobe uniquement les perturbations de l'ordre public qui émanent de l'action humaine et non celles qui résultent de catastrophes naturelles⁵⁴. Selon cette interprétation, les victimes des incidents purement naturels, tels que les éruptions volcaniques et les tremblements de terre, ne seraient pas couverts par la Convention de l'OUA, contrairement aux victimes d'accidents dus à la négligence humaine⁵⁵.

49. *Id.*, art. 1 (2) (l'italique est de nous).

50. Joe OLOKA-ONYANGO, «Human Rights, The OAU Convention and the Refugee Crisis in Africa: Forty Years after Geneva», (1991) 3 *Int'l J. Refugee L.* 453, 455.

51. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, (1980) 1155 R.T.N.U. 331, art. 31 (1).

52. Voir entre autres: James C. HATHAWAY, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1991, p. 17; J.B. COOPER, préc., note 1, 497.

53. UNHCR, *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés*, 22 novembre 1984, par. 3, [En ligne], [www.unhcr.org/45dc19084.pdf] (19 janvier 2014) (ci-après «Déclaration de Carthagène»).

54. Hector Gros ESPIELL, Sonia PICADO et Leo Valladares LANZA, «Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America», (1990) 2 *Int'l J. Refugee L.* 83, 92. Ce document est aussi disponible en ligne: CIREFCA, «Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America», 1990, par. 33, [En ligne], [www.refworld.org/docid/4370ca8b4.html] (31 mars 2014).

55. Antonio Augusto Cançado TRINDADE, «The Contribution of International Human Rights Law to Environmental Protection, with Special Reference to Global Environmental Change», dans Edith Brown WEISS (dir.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, p. 244, à la page 299.

Cependant, en considérant le rôle de l'être humain dans les dérèglements climatiques en cours, la ligne de séparation entre les catastrophes qu'il provoque et les événements naturels se brouille⁵⁶. Il est pertinent de souligner ici que la Convention-cadre confine les changements climatiques aux « changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine [...] et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat⁵⁷ ». Selon cette lecture, tout incident, s'il est directement ou indirectement imputable à l'action humaine, qu'il trouble l'ordre public et qu'il génère des flux transfrontaliers, devrait être couvert par la Convention de l'OUA. Tout dépendrait alors du contenu de la notion d'ordre public⁵⁸.

Ces deux interprétations étant possibles, les États africains avaient-ils l'intention d'ouvrir la protection aux déplacés écologiques, notamment au regard des lourdes charges que cela induirait ? Frank Biermann et Ingrid Boas répondent par la négative⁵⁹. Il est regrettable que les travaux préparatoires de la Convention de l'OUA ne soient pas consultables pour l'attester⁶⁰. La pratique des États laisse le débat ouvert⁶¹.

Lors des travaux ayant précédé l'adoption de la Convention de Kampala en 2009, la Convention de l'OUA avait d'abord été passée en revue⁶². Toute proposition de sa réouverture aux négociations a été rejetée, ce qui laisse toujours le champ libre aux interprétations. Il a été décidé que les aspects non inclus devraient être abordés dans un nouveau traité⁶³.

56. *Id.*, aux pages 299 et 300.

57. Convention-cadre, préc., note 16, art. 1 (2).

58. A. EDWARDS, préc., note 43, 218-220 et 226.

59. F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 73.

60. George OKOTH-OBBO, « Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 20, n° 1, 2001, p. 79, aussi publié sous la référence suivante : George OKOTH-OBBO, « Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention », (2000) 8 *Afr. Y.B. Int'l L.* 3, 9 et 10.

61. A. EDWARDS, préc., note 43, 227.

62. UNION AFRICAINE, THE EXECUTIVE COUNCIL, *Decision on the Status of Signature and Ratification of AU Treaties*, Doc. U.A. EX/CL/36 (III) (4 au 8 juillet 2003), [En ligne], [[www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20DEC%2020%20-%2074%20\(III\)%20_E_0.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20DEC%2020%20-%2074%20(III)%20_E_0.pdf)] (20 janvier 2014).

63. Allehone Mulugeta ABEBE, « The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope, and Enforcement Challenges », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, n° 3, 2010, p. 28, à la page 32.

2.2 Les déplacés internes et la nouvelle Convention de Kampala

La Convention de 1951 étant centrée sur la protection des déplacés transfrontaliers, elle ne s'applique pas aux déplacés internes, dont le nombre s'élevait globalement à 28,8 millions en 2012⁶⁴. L'Afrique subsaharienne abritait à elle seule 10,4 millions de ces personnes, soit plus du tiers⁶⁵. L'absence d'un instrument contraignant concernant la protection internationale des déplacés internes a été longtemps déplorée, alors que la gestion et la protection des déplacés internes, y compris en Afrique, étaient fondées sur les Principes directeurs des Nations Unies⁶⁶. La Convention de Kampala, en vigueur depuis décembre 2012, est l'une des premières tentatives réussies d'ériger les principes en obligations dues envers les personnes déplacées⁶⁷. Elle reprend et consolide les principes directeurs⁶⁸ en considérant comme déplacés « 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 reconnue⁶⁹ ».

Selon l'interprétation du HCR, cette définition englobe expressément certains types de migrants environnementaux et climatiques : les déplacements internes causés par des catastrophes soudaines, mais aussi ceux qui sont provoqués par des changements progressifs tels que la sécheresse, les inondations ou la salinisation⁷⁰. Pour Angela Williams, il semble que c'est une couverture claire de tous les déplacés environnementaux qui

64. OBSERVATOIRE DES SITUATIONS DE DÉPLACEMENT INTERNE, « Global Overview 2012 : People Internally Displaced by Conflict and Violence », 29 avril 2013, [En ligne], [www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2012] (20 janvier 2014).

65. *Id.*

66. UNHCR, *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 février 1998) (ci-après « Principes directeurs »).

67. La première tentative était sous-régionale. Voir Flavia Zorzi GIUSTINIANI, « New Hopes and Challenges for the Protection of IDPs in Africa : The Kampala Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa », (2011) 39 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 347, 352.

68. Voir : Convention de Kampala, préc., note 7, préambule, 10^e considérant ; A. WILLIAMS, préc., note 1, 512 ; A.M. ABEBE, préc., note 63, à la page 53.

69. Voir : Convention de Kampala, préc., note 7, art. 1 (k) ; Principes directeurs, préc., note 66, introduction, par. 2.

70. Summary of Deliberations, préc., note 44, par. 21.

n'ont pas franchi des frontières internationales⁷¹. Lorsque les personnes se qualifient au regard de la définition, l'article 5 (1) de la Convention de Kampala prévoit qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales «le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide» aux déplacés qui n'ont pas traversé les frontières et qui relèvent, de ce fait, de leur compétence. Pour dissiper tout doute, la Convention de Kampala ajoute explicitement que l'aide des États aux déplacés internes s'étend aux déplacements causés par le changement climatique⁷².

En outre, les facteurs du déplacement en Afrique étant nombreux, la Convention de Kampala s'intéresse aux causes environnementales du déplacement qui ne sont pas strictement liées aux changements climatiques, notamment l'impact des projets de développement, d'exploration et d'exploitation de ressources naturelles sur l'habitat humain⁷³. Elle dispose ensuite que les États doivent protéger les déplacés contre les dégradations de l'environnement dans leur lieu d'accueil⁷⁴.

D'après Flavia Zorzi Giustiniani, la liste des causes de déplacement mentionnées dans la Convention de Kampala est non exhaustive⁷⁵. Il faudrait, pour chaque type de dégradation environnementale non explicitement mentionné, procéder à une interprétation holistique et contextuelle des dispositions de la Convention de Kampala. L'un des objectifs primordiaux du texte est de prévenir, d'atténuer et d'éliminer les causes premières du déplacement de populations en Afrique et de protéger les victimes déplacées⁷⁶. Dans la Déclaration de Kampala, instrument connexe de la Convention de Kampala qui permet d'en élucider le contexte⁷⁷, les États africains appellent d'ailleurs au soutien international «pour relever les défis du déplacement forcé en Afrique, en particulier, le nombre croissant de déplacements dus à des *facteurs environnementaux, dont le changement climatique*⁷⁸». Ils s'engagent, en outre, «à résoudre les problèmes du changement climatique, de la pression accrue sur les ressources naturelles,

71. A. WILLIAMS, préc., note 1, 511 et 512.

72. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 5 (4); UNION AFRICAINE (UA), *Déclaration de Kampala, sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées en Afrique*, 23 octobre 2009, préambule et par. 22, [En ligne], [pa.au.int/en/sites/default/files/AU %20 Declaration %20on %20IDPs %20French.pdf] (20 janvier 2014) (ci-après «Déclaration de Kampala»).

73. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 10 (3) et 3 (1) h).

74. *Id.*, art. 9 (2) j).

75. F.Z. GIUSTINIANI, préc., note 67, 354-357.

76. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 2 a).

77. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, préc., note 51, art. 31 (2) (b).

78. Déclaration de Kampala, préc., note 72, préambule (l'italique est de nous).

les questions de gestion des terres, de l'eau et de l'assainissement, des infrastructures rurales⁷⁹».

L'obligation imposée aux États parties par la Convention de Kampala de subvenir aux besoins des déplacés et de fournir le financement nécessaire pour leur protection et leur assistance⁸⁰ fait dire à Werner Scholtz que le manque de moyens financiers qui caractérise les États africains peut dénuer la disposition de toute pertinence et faire dépendre la mise en œuvre de l'instrument d'un financement international⁸¹. Vu le fardeau que représente l'obligation de financement et d'assistance que ces États se sont imposée, la Convention de Kampala ouvre la porte à l'aide internationale⁸².

L'ensemble de ces innovations juridiques porte à croire qu'un pont a été effectivement franchi dans la protection des droits, du moins du point de vue de l'existence d'instruments spéciaux de valeur contraignante. La variété des droits réaffirmés, renforcés et créés suggère qu'il en est issu l'institution d'un nouveau statut de protection qui serait comparable, voire analogue à celui du réfugié dans la Convention de 1951. Les avis sont partagés à cet égard⁸³. À nos yeux, il s'agit toutefois d'un débat sans réelle incidence sur les engagements de protection des déplacés, encore moins sur le lourd fardeau qu'ils occasionnent.

3 Le PRCMD dans le partage du fardeau inhérent à la protection africaine

Les modalités de répartition des responsabilités relativement aux effets néfastes des changements climatiques constituent un problème épineux sur lequel de nombreuses négociations continuent d'achopper. N'ayant pas la prétention de le résoudre, nous estimons néanmoins qu'il convient de tracer ici un portrait des possibilités de justice environnementale offertes dans le droit en vigueur pour soutenir l'adaptation. Le droit climatique offre certaines solutions concrètes de répartition fondées sur l'équité entre États (3.1). Ces solutions peuvent être jumelées avec le partage traditionnel du fardeau commun de protection en droit des réfugiés, lequel traduit une différenciation implicite mais réelle (3.2).

79. *Id.*, art. 22.

80. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 3 (2) d) et 9 (2) b).

81. Werner SCHOLTZ, «The Day after no Tomorrow? Persons Displaced Environmentally through Climate Change: AU Laws to the Rescue?», (2010) 35 *S. Afr. Y.B. Int'l L.* 36, 47.

82. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 3 (2) d), 5 (6) et 3 (1) j).

83. Voir, pour une discussion critique, Won KIDANE, «Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention», (2011) 44 *Vand. J. Transnat'l L.* 1.

3.1 Le financement différencié de l'adaptation des États plus vulnérables

Dans son article de philosophie politique consacré à la répartition préférentielle des responsabilités⁸⁴, David Miller met en évidence quatre modes de répartition des charges. Ces modes sont axés sur la responsabilité causale, la responsabilité morale, la capacité et le lien avec la communauté. Pour sa part, Sheila McAnaney applique la grille philosophique proposée aux migrations climatiques⁸⁵. Bien que les travaux de David Miller soient d'ordre philosophique, ses modes de répartition des responsabilités renvoient à des facettes des réalités actuelles du régime climatique⁸⁶. Les suggestions de financement répandues dans la littérature—et qui prennent pour vecteur les RCMD—peuvent également se classer dans chacun de ces modes de répartition des responsabilités⁸⁷.

En dépit de la pertinence de tous les modes de répartition avancés dans la doctrine, dans la pratique, la différenciation s'est déjà concrétisée par les fonds institués dans le régime climatique. En effet, plusieurs fonds ont été conçus pour soutenir des projets liés aux changements climatiques, dont le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)⁸⁸, le Fonds vert pour

84. David MILLER, «Distributing Responsibilities», *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n° 4, 2001, p. 453, à la page 454.

85. Sheila C. MCANANEY, «Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement», (2012) 87 *N.Y.U.L. Rev.* 1172, 1194.

86. D'après la grille de David Miller, lorsque les effets néfastes sont le produit de l'intervention d'agents multiples, le mode causal suggère que la prise en charge des migrants soit répartie proportionnellement à la contribution de chaque agent aux changements climatiques. La formule de financement initialement suggérée par le Groupe de travail sur l'action concertée s'en rapproche: «dons de l'ordre de [x milliards] [x% du produit intérieur brut des pays développés parties] au minimum au titre du remboursement de la dette climatique des pays développés parties» (Projet de décision -/CP.15, préc., note 19, par. 5, option 1). Ce mode causal soulève la question controversée des responsabilités historiques. Voir, sur ces questions, K. BARTENSTEIN, préc., note 13, 187.

87. B. DOCHERTY et T. GIANNINI, préc., note 1, 386, utilisent la dette écologique (mode causal) ainsi que la capacité économique et technique des États à protéger pour répartir le fardeau. F. BIERMANN et I. BOAS, préc., note 1, à la page 76 ainsi que D. HODGKINSON et autres, préc., note 1, p. 2, partent de la responsabilité morale et de la capacité des États. Les propositions de J. MCADAM, préc., note 25, 26, se classent, selon la grille de David Miller, dans le mode de répartition fondé sur la communauté. Cette auteure affirme ceci: «Responses would be better be achieved by focusing on states' burden-sharing obligations to each other, and their responsibility to the international community as a whole.» Voir plus généralement, S.C. MCANANEY, préc., note 85, 1193-1198.

88. *Décision 12/CP.2. Mémoire d'accord entre la Conférence des Parties et le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial*, dans *Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa deuxième session, tenue à Genève du 8 au 19 juillet 1996*, Doc. N.U. FCCC/CP/1996/15/Add.1 (29 octobre 1996), p. 55.

le climat⁸⁹ et le Fonds d'adaptation⁹⁰. La contribution des États nantis à ces fonds, de même que l'accès privilégié réservé aux PVD, dénote une répartition clairement axée sur la différenciation. À Durban et à Doha, la Conférence des Parties «[e]ngage vivement les pays développés parties à mobiliser un soutien financier en faveur du processus des plans nationaux d'adaptation pour les pays les moins avancés⁹¹». En ce qui concerne particulièrement ces derniers, la Conférence de Doha donne instruction au FEM «[d]'encourager une approche souple qui permette aux pays les moins avancés parties d'avoir accès à des fonds pour des composantes du processus des plans nationaux d'adaptation telles qu'elles ont été recensées par les pays les moins avancés parties en fonction de leurs besoins et de la situation nationale⁹²». Ces fonds opérationnalisent la responsabilité des pays aux capacités supérieures de soutenir les pays aux capacités limitées.

Bonnie Docherty et Tyler Giannini reconnaissent les traces du PRCMD dans la création de ces fonds⁹³, mais ils rejettent l'idée que ceux-ci puissent être affectés à la protection des migrants :

Although the UNFCCC seeks to «protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind», it is not designed to provide human rights protections and humanitarian aid to individuals, such as climate change refugees after an environmental disruption. The UNFCCC is instead an agreement between states to «anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects» [...] The only semblance of a remedial measure in the UNFCCC is its mention in Article 4 of adaptation, which does not currently focus on transboundary refugee problems. Indeed, nowhere in the 1992 UNFCCC or the more recent Bali Action Plan of December 2007 do the words migrant, migration, refugee, or displacement appear⁹⁴.

De toute évidence, cet argument est invalidé par les décisions prises aux Conférences de Cancún et de Doha qui confirment indiscutablement le

89. Décision 1/CP.16, préc., note 22, par. 102.

90. *Décision 1/CMP.3. Fonds pour l'adaptation*, dans *Rapport de la troisième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto, tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007*, Doc. N.U. FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1 (14 mars 2008).

91. *Décision 5/CP.17. Plans nationaux d'adaptation*, dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011*, Doc. N.U. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (15 mars 2012), p. 87, par. 21 (l'italique est omis); *Décision 12/CP.18. Plans nationaux d'adaptation*, dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012*, Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.2 (28 février 2013), p. 3, par. 3 (ci-après «*Décision 12/CP.18*»).

92. *Décision 12/CP.18*, préc., note 91, par. 1 (c).

93. B. DOCHERTY et T. GIANNINI, préc., note 1, 394.

94. *Id.*, 395.

lien de l'adaptation avec les migrations. Par contre, un doute peut subsister à propos de la volonté des États tiers aux instruments africains d'accepter que les fonds d'adaptation servent à la mise en œuvre d'instruments auxquels ils n'ont pas adhéré. Sachant que cet engagement régional ne peut créer des obligations pour les États tiers⁹⁵, qui se montrent pour le moins sceptiques quant à la portée des protections africaines, la canalisation de ces financements vers les différents régimes africains est *a priori* inconcevable.

En réalité, le consentement requis est donné, mais de manière indirecte. Le régime de l'adaptation prend à cœur les problèmes migratoires, comme nous l'avons fait ressortir en première partie. Il faut noter ici que la Convention de Kampala, tout comme la Convention-cadre, impose aux États d'adopter des politiques et des stratégies de mise en œuvre⁹⁶. Les protections africaines sont donc appelées à être déclinées en programmes d'action. Dès lors que ces programmes voient le jour, la frontière entre les politiques de protection des déplacés climatiques et les programmes d'adaptation aux changements climatiques tend à disparaître. Il ressort ainsi des programmes d'adaptation publiés par certains États que les besoins de résilience et de protection s'expriment complémentaires dans le vécu des populations gouvernées. Étant donné que la Convention de Kampala a aussi pour objet d'éliminer les causes premières du déplacement en Afrique, dont le changement climatique, les politiques propres à cette convention et à la Convention-cadre devraient s'articuler de manière cohérente. Il est donc possible que les déplacés internes dont les motifs de migration sont liés directement ou indirectement au climat puissent bénéficier de mesures de résilience et de protection financées aussi bien par le régime climatique que par les autres sources de financement traditionnelles du droit des réfugiés et des déplacés internes. Bien entendu, la prise en charge des déplacements qui n'auraient aucun lien avec le climat ne serait pas chapeauté par la Convention-cadre. Les mécanismes financiers et institutionnels créés par cette dernière définissent dans cette optique certaines balises qui garantissent que l'aide sera fournie en respectant les priorités des États vulnérables avec toute la souplesse requise. Ces mécanismes protègent ultimement le consentement des 192 États Parties à la Convention-cadre contre tout programme d'adaptation qui serait assurément inconciliable avec le régime climatique⁹⁷. Si le problème du consentement ne se pose pas de façon générale, il se présente quant à la façon dont

95. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, préc., note 51, art. 34.

96. *Convention de Kampala*, préc., note 7, art. 3 (2) c).

97. *Convention-cadre*, préc., note 16, art. 11 (3) a).

la protection de migrants climatiques sera réalisée. La position du HCR conforte notre opinion :

Guided by the examples of the 2009 African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa [...] the potential for regional and sub-regional legal, policy and operational frameworks to address regional specificities in climate-related displacement ought to be explored further. Regional forums could provide the mechanisms for the coordination of humanitarian assistance, planned relocation or migration schemes, or to address broader development goals. In addition, regional forums could be a channel to access adaptation funding under the climate change funding mechanisms⁹⁸.

3.2 L'expérience du partage différencié du fardeau en droit des réfugiés

Selon Jane McAdam, tout État a l'obligation de solliciter l'aide internationale quand, devant une catastrophe, ses capacités de réponse sont anéanties ou diminuées d'une manière qui menace le respect des droits fondamentaux de sa population⁹⁹. L'obligation qui incomberait aux États tiers d'octroyer le soutien sollicité n'est toutefois pas aussi claire¹⁰⁰. Le contenu du devoir de coopération entre États dans la Convention de 1951 encourt la même critique. Celle-ci reconnaît « qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale¹⁰¹ ». L'instrument pose les jalons du principe de la solidarité dans le système de protection des réfugiés, mais il ne précise pas les modalités de répartition des lourdes charges indiquées. Plus de 60 années de coopération dans ce domaine ont néanmoins permis de tirer parti des expériences de répartition du fardeau, et il semble tout à fait indiqué de s'en inspirer pour la prise en charge des déplacés climatiques.

La prémisse de cette coopération est que les PVD accueillent une part disproportionnée des réfugiés. En 2012, 81 p. 100 des réfugiés du monde sont concentrés dans les pays aux ressources économiques limitées¹⁰².

98. Summary of Deliberations, préc., note 44, par. 21 et 33.

99. Jane McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 257, s'appuie notamment sur des travaux de la Commission de droit international.

100. James C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 491-495.

101. Convention de 1951, préc., note 2, préambule.

102. UNHCR, *Displacement. The New 21st Century Challenge*, 2013, p. 13, [En ligne], [www.unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf] (21 janvier 2014).

L'écart entre les charges et les moyens montre une flagrante distorsion dans la répartition. La Convention de 1951 appelle les États à la réduire par la solidarité internationale. La pratique étatique repose sur des modalités de compensation et de rééquilibrage qui prennent la forme de contributions volontaires, tantôt financières, tantôt techniques, des pays industrialisés. Elles s'opèrent de manière bilatérale ou par l'entremise de dons versés au HCR qui les gère selon les besoins. Rarement s'accomplit ce rééquilibrage par la réinstallation des migrants dans des pays fortunés. Cette option devrait cependant être explorée devant la menace de disparition de certains États insulaires¹⁰³.

La mosaïque de contributions a incité James Hathaway à proposer une approche intégrée. Pour équilibrer le fardeau en fonction des moyens des États et des différents types de contributions, il suggère un système de partage fondé sur le modèle des RCMD¹⁰⁴. Dans ce système, les États du Sud acceptent de protéger physiquement les réfugiés, dans leurs communautés d'origine, sans qu'ils ressentent le besoin d'émigrer vers le Nord ; en contrepartie, ceux du Nord s'engagent à soutenir financièrement les mesures d'intégration locale et de renforcement des capacités des gouvernements du Sud. Dans la mesure où les instruments africains de protection des déplacés climatiques constituent un point de connexion entre les principes du droit climatique et ceux du droit des réfugiés, ce système de partage fondé sur le PRCMD devient plus qu'évocat. Le succès escompté des politiques d'adaptation peut être effectivement compromis si la division de la facture ne tient pas compte de la capacité respective des États.

La coopération entre l'Union européenne (UE) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) inclut l'assistance aux déplacés au titre du financement du développement. L'accord ACP-UE de Cotonou prévoit que le financement européen peut comprendre l'aide d'urgence et l'aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées¹⁰⁵. Ces aides doivent « répondre aux besoins nés du déplacement de personnes (réfugiés, personnes déplacées et rapatriés) à la suite de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, afin de répondre, aussi longtemps que nécessaire, à tous les besoins des réfugiés et des personnes déplacées (où qu'ils

103. Voir J. McADAM, préc., note 99, p. 120-160 et 260.

104. James C. HATHAWAY et R. Alexander NEVE, « Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection », (1997) 10 *Harv. Hum. Rts. J.* 115 ; J.C. HATHAWAY, préc., note 100, p. 1000.

105. CE, *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000*, [2000] J.O., L. 317/3, art. 60.

se trouvent) et de faciliter l'action pour leur rapatriement et leur réinsertion volontaires dans leur pays d'origine¹⁰⁶ ».

La disposition n'exclut pas la prise en charge des besoins des déplacés climatiques fuyant une catastrophe, mais elle ne l'inclut pas explicitement non plus. Cet accord confirme que le déplacement humain est une question transversale de coopération. Il corrobore ensuite l'idée que les États riches soutiennent l'effort des pays pauvres dans toutes les sphères de leurs relations pour l'atteinte de leurs objectifs communs en matière de protection.

Conclusion

Il ressort d'une lecture du droit climatique qu'il existe de véritables leviers de partage des responsabilités communes des États à l'égard des migrants climatiques. Les États d'Afrique, en particulier, doivent assumer de lourdes charges. Théoriquement, il est possible d'arrimer ces protections avec le cadre universel de l'adaptation aux changements climatiques et de les inscrire sur la feuille de route des négociations pour un affinement des modes de partage des charges. Le PRCMD devrait pleinement orienter ces discussions.

Parmi toutes les sources de financement pertinentes pour assurer une distribution équitable des charges découlant de l'adaptation, les fonds créés en vertu de la Convention-cadre semblent les plus fédérateurs des efforts de la communauté internationale. Les aides bilatérales pourront toujours les accompagner, ainsi que les aides versées au HCR. Toutefois, tous ces mécanismes épars ne garantissent pas un fonctionnement d'ensemble, ce qui soulève le problème de la gestion institutionnelle du partage des charges liées à la protection des déplacés climatiques. Par quel canal institutionnel les États africains peuvent-ils accéder aux fonds qui ne transitent pas par l'aide bilatérale : l'Union africaine, le HCR ou individuellement ? En tant que forum dans lequel ces protections ont trouvé naissance, l'Union africaine semble être l'interface logique entre le financement international et les programmes des États africains, d'autant plus qu'elle est l'héritière des responsabilités de l'Organisation de l'unité africaine qui ont trait à la protection des réfugiés. Enfin, la Convention de Kampala ne laisse

106. CE, *Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005*, [2010] J.O., L. 287/3, art. 53, qui ajoute l'article 72 a (1) d).

aucun doute quant aux responsabilités de l'Union africaine en matière de mobilisation de ressources¹⁰⁷.

Une prémisses de la concrétisation institutionnelle du soutien accordé aux États africains en matière de migration climatique est cependant la sensibilisation de tous les États au rapport étroit qu'entretiennent les changements climatiques et la migration comme mode d'adaptation avec les questions de la répartition équitable des charges environnementales, car ce rapport semble receler le remède au fardeau disproportionné que risquent d'assumer les États en développement, et les pays africains en particulier.

107. Convention de Kampala, préc., note 7, art. 8 (3): «L'Union africaine soutient les efforts que déploient des États parties pour protéger et porter assistance aux personnes déplacées conformément à la présente Convention. En particulier l'Union [...] [c]oordonne la mobilisation des ressources pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées.»