Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Le Sahel

COMITÉ INTERNATIONAL GENÈVE
CICR

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

Comité international de la Croix-Rouge
Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance.
Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Membres du Comité
Président : Peter Maurer
Vice-président : Gilles Carbonnier

Mauro Arrigoni
Hugo Bänziger
Rémy Best
Édouard Bugnion
Jacques Chapuis
Melchior de Muralt
Christoph Franz
Katja Gentinetta
Maya Hertig Randall
Alexis Keller
Jürg Kesselring
Laura Sadis
Doris Schopper
Béatrice Speiser
Bruno Staffelbach
Suba Umathevan
Barbara Wildhaber

Équipe éditoriale
Rédacteur en chef : Bruno Demeyere
Éditrice principale : Jillian Rafferty
Assistantes de rédaction :
Nour Zaynab Assaf et Léa Mehari Redae
Remerciements spéciaux :
Halimatou Amadou, Valentina Bernasconi, Julie Boulmier, Jérôme Berndt, Mabinta Coly, Pélagie Manzan Dekou, Adama Dieng, Aïssatou Dosso, Ghislaine Doucet, Romaric Ferraro, Christopher John Frasetto, Catherine-Lune Grayson, Diana Kabeya, Zakaria Maiga, Daphnee Maret, Jelena Nikolic, Émeline Oboulbiga, Judith Oputu, James Reynolds, Justin Rukundo, Mona Sadek, Anglique Sarr, Laurent Saugy, Birom Seck, Kany Sogoba, Karim Soumana, Jean-François Yao, Patrick Youssef, Angela Valenza et Christoph Vogt.
Responsable de la *Sélection française* :
Ghislaine Doucet, Délégation régionale du CICR à Paris, France.

Comité de rédaction
Monia Ammar
Magistrate, conseiller à la Cour de Cassation, Tunisie
Lorraine Anderson
Commission canadienne des droits de la personne, Canada
Cécile Aptel
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, Genève
Tarciso Dal Maso
Conseiller en législation auprès du Sénat brésilien, Brésil
Adama Dieng
Ancien sous-secrétaire général des NU pour la prévention du Génocide, Sénégal
Gloria Gaggioli
Académie de droit international humanitaire et droits humains de Genève, Suisse
Emanuela-Chiara Gillard
Institut sur l'éthique, le droit et les conflits armés, Université d'Oxford, Royaume-Uni
Juana Acosta López
Université de La Sabana, Colombie
Jihyun Park
Université de Youngsan, Corée du Sud
Bimal Patel
Université de Rashtriya Raksha, Inde
Mariana Salazar
Université ibéro-américaine, Mexique
Soliman M. Santos, Jr.
Juge, tribunal régional (RTC) de Naga, Philippines
Michael Schmitt
Université de Reading, Royaume-Uni
Sandesh Sivakumaran,
Centre Lauterpacht, Université de Cambridge
Orly Stern
Institut sur l'éthique, le droit et les conflits armés, Université d'Oxford, Royaume-Uni
Folake Tafita
Université d'Ibadan, Nigéria
Bakhtiyar Tuzmukhamedov
Association russe de droit international, Russie
Yvette Yegenhagen
Croix-Rouge australienne, Australie
Lijiang Zhu
Université chinoise de droit et sciences politiques, Chine

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Le Sahel

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge

TABLE DES MATIÈRES

Cette publication rassemble une sélection d'articles parus dans la version originale en anglais du numéro de l'*International Review of the Red Cross,* vol. 103, n° 918, mai 2022.

LE SAHEL

5 **Éditorial – Le Sahel : défis et opportunités**
Adama Dieng
Traduit de l'anglais

Paroles du terrain

21 **Femmes du Sahel : portraits croisés de femmes confrontées aux violences et aux conflits dans le Sahel**
Nour Assaf et Halimatou Amadou

Opinions

37 **Entretien avec Bakary Sambe**
Directeur régional du Timbuktu Institute
Texte original en français

49 **Entretien avec Lazare W. Zoungrana**
Secrétaire général de la Croix-Rouge Burkinabè
Texte original en français

63 **Entretien avec Gilles Yabi**
Fondateur et président de WATHI
Texte original en français

77 ***Respecter et faire respecter* le DIH au Sahel : entretien avec les représentants du ministère français des Armées et du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères**
Texte original en français

Volume 103 Sélection française 2022/3

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

Mise en œuvre du DIH

95 **Les défis liés à la mise en pratique des normes relatives à l'accès humanitaire dans le Sahel**
Romaric Ferraro
Texte original en français

121 **La réparation accordée aux victimes d'actes de terrorisme dans les conflits sahéliens : l'exemple du Niger**
Maman Aminou A. Koundy
Texte original en français

141 **L'applicabilité du droit international humanitaire aux actes de violence perpétrés par des individus armés non identifiés dans le Sahel : le cas du Burkina Faso**
Sanwé Médard Kienou
Texte original en français

Déplacement interne

163 **Plaidoyer pour une protection juridique effective et renforcée des communautés d'accueil des personnes déplacées internes au Sahel**
Steve Tiwa Fomekong
Texte original en français

203 **Le droit à l'eau des personnes déplacées internes dans l'espace sahélien**
Sâ Benjamin Traoré et Tiérowé Germain Dabiré
Texte original en français

Changement climatique

227 **Entretien avec son Excellence M. Abdou Abarry**
Représentant permanent du Niger auprès des Nations Unies
Texte original en français

243 **Déplacements induits par le climat au Sahel : une question de qualification**
Cristiano d'Orsi et Gino J. Naldi
Traduit de l'anglais

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

ÉDITORIAL

Traduit de l'anglais

LE SAHEL : DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Adama Dieng*

Le Sahel est une région de 150 millions d'habitants qui s'étend sur 5 000 km, de l'océan Atlantique à l'ouest jusqu'à la mer Rouge à l'est et qui est constituée de 10[1] pays. Pour ce numéro de la *Revue*, l'accent a été mis sur quatre pays du Sahel, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad. À des degrés divers, les Sahéliens subissent les conséquences humanitaires des conflits armés et de l'extrémisme violent qui secouent la région. De plus, bien qu'au niveau mondial les Sahéliens soient les plus faibles contributeurs en CO_2, cette région figure parmi celles qui sont les plus vulnérables au changement climatique[2], ce qui aggrave la situation humanitaire déjà fragile au Sahel. Les hostilités en cours et l'insécurité alimentaire, alimentées à la fois par les conflits armés et le changement climatique, ont engendré des déplacements et une migration à grande échelle des Sahéliens, que ce soit à l'intérieur des frontières des États ou dans la région dans son ensemble. Au début de la pandémie, la COVID-19 est venue encore aggraver la situation car l'accès humanitaire dans la région a été restreint alors que le conflit armé et les violences se sont intensifiés[3].

Conflit armé au Sahel

Les affrontements continus entre les forces armées et les groupes armés au Sahel ont contraint des millions de civils à fuir leur domicile dans plusieurs pays de la région du Sahel[4]. Nombre de ceux qui ont fui sont des agriculteurs qui ne peuvent plus cultiver leurs terres, exacerbant ainsi l'insécurité alimentaire qui frappe déjà la région. Comme nous le verrons ci-après, chaque conflit dans la région du Sahel est

1 ONU, *Plan de soutien de l'ONU au Sahel : travailler ensemble pour un Sahel prospère et paisible*, mai 2018, disponible sur : https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/French%20Summary%20Report_0.pdf (toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022).

2 Centre Climat Croix-Rouge et Croissant-Rouge, « UN: Sahel Region One of the Most Vulnerable to Climate Change », 14 novembre 2018, disponible sur : https://www.climatecentre.org/981/un-sahel-region-one-of-the-most-vulnerable-to-climate-change/.

3 Clémentine André, « The Sahel: A Protection Crisis Aggravated by the COVID-19 Pandemic », *ReliefWeb*, 27 octobre 2020, disponible sur : https://reliefweb.int/report/burkina-faso/sahel-protection-crisis-aggravated-covid-19-pandemic.

4 Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) « La dernière décennie de conflits au Sahel a entraîné le déplacement de 2,5 millions de personnes », 14 janvier 2022, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2022/1/61e17bc3a/derniere-decennie-conflits-sahel-entraine-deplacement-25-millions-personnes.html.

* Adama Dieng est ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU et conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la prévention du génocide, Sénégal.

unique ; chaque situation a sa propre histoire, ses propres complexités et une diversité d'acteurs. Cependant, même avec des histoires si complexes, le droit international humanitaire (DIH) doit être respecté. Le DIH n'est pas juste un slogan, c'est une responsabilité.

Le Burkina Faso se trouve actuellement dans un état catastrophique en raison des conflits armés et d'autres situations de violence dont les causes sont diverses. L'instabilité n'a fait que croître depuis la révolution de 2014 et, depuis 2016, les attaques de groupes extrémistes contre les forces militaires burkinabés et les civils ont été constantes. Ces groupes étaient fortement présents au Burkina Faso et au Mali voisin. Ces divers groupes extrémistes s'opposaient aussi les uns aux autres en raison des divergences idéologiques des groupes auxquels ils ont prêté allégeance (autrement dit, Al-Qaïda ou l'État Islamique). Depuis 2015, plus de 2 000 personnes ont été tuées et 1,5 million de personnes ont été déplacées du fait des violences attribuées aux groupes extrémistes au Burkina Faso. De plus, les violences communautaires se multiplient au Burkina Faso, ce « qui met en péril toutes perspectives de cohabitation entre les communautés[5] ».

De surcroît, la faible présence des services de l'État en dehors de Ouagadougou, la capitale, et la méfiance de la population vis-à-vis de ces services ont contribué à la prolifération de nombreux groupes d'autodéfense dans les zones menacées par des groupes armés extrémistes et d'autres groupes criminels. Ces groupes ont eux-mêmes été parties à plusieurs conflits ethniques ou communautaires, meurtriers. Bien que ces groupes aient été considérés comme légitimes à leur création, nombreux sont ceux qui ont contesté leurs actions à partir du moment où ils ont été soupçonnés de violer les droits de l'homme[6] des populations de la région.

Le Mali voisin connaît un conflit armé depuis 2012. Puisque les divers accords de paix entre les parties au conflit armé ne sont pas parvenus à y mettre un terme, on estime qu'entre mai 2020 et juin 2021, plus de 2 000 personnes ont été tuées dans les affrontements armés en cours au Mali[7]. Les causes profondes du conflit remontent à des décennies et sont extrêmement complexes. Le manque de confiance entre les divers groupes ethniques, les inégalités horizontales au sein des populations et les préoccupations environnementales, ajoutés à la concentration du pouvoir entre les mains d'une poignée de personnes, sont quelques-uns des problèmes latents depuis des années et qui persistent aujourd'hui encore.

Dans le Mali postcolonial des années 1960, on a assisté à des rébellions et à des révolutions fomentées par des groupes ethniques au nord et dirigées contre le gouvernement de Bamako. Des disparités économiques et d'autres inégalités dans le nord du pays ont amené la population du nord à ne plus faire confiance au

5 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Burkina Faso : Les violences armées et les tensions communautaires se multiplient dangereusement », 21 mai 2021, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/burkina-faso-les-violences-armees-et-les-tensions-communautaires-se-multiplient.

6 Amnesty International, « Burkina Faso 2021 », disponible sur : https://www.amnesty.org/fr/location/africa/west-and-central-africa/burkina-faso/report-burkina-faso/.

7 Kheira Tarif et Anab Ovidie Grand, « Climate Change and Violent Conflict in Mali », ACCORD, 10 juin 2021, disponible sur : https://www.accord.org.za/analysis/climate-change-and-violent-conflict-in-mali/.

gouvernement central et à soutenir des groupes de défense communautaires et des groupes armés dans leurs régions. Cela a conduit à ce que l'on a appelé la « rébellion touarègue » qui fut accompagnée d'une sévère répression de la part du gouvernement. Bien que de nombreux accords de paix aient été signés ces dernières décennies, aucun n'a permis de faire cesser les conflits armés impliquant les communautés touaregs. De plus, bien qu'à un niveau d'intensité plus bas, d'autres groupes, comme les communautés arabes, Songhay et Fulani dans le Mali postcolonial, ont également été impliqués dans les violences armées. On a assisté, ces dix dernières années, à des affrontements permanents entre l'armée malienne et les groupes armés dans le nord du pays. Il y a également eu des affrontements entre des groupes armés et d'autres groupes désignés comme « terroristes » dans la région.

Ces conflits ont été marqués par l'engagement international des forces françaises, de l'armée américaine et de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Vers la fin de l'année 2021, il y avait plus de 350 000 personnes déplacées internes (PDI) et plus de 50 000 réfugiés maliens[8].

Le Niger, qui partage des frontières avec le Burkina Faso et le Mali, a été confronté aux conséquences catastrophiques des affrontements armés entre les forces armées, les groupes armés et les groupes extrémistes durant ces dix dernières années. Les violences armées au Niger et les conséquences des conflits des pays voisins qui débordent sur le Niger, le Burkina Faso et le Mali d'un côté et la Libye de l'autre, ont contribué à accroître l'instabilité et les problèmes de sécurité au Niger. Rien qu'au premier semestre de 2021, on a décompté, au Niger, plus de 540 victimes civiles du conflit[9]. Le conflit armé a eu des conséquences désastreuses pour les enfants au Niger : sur 3,8 millions de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire dans ce pays, 2,1 millions sont des enfants dont 1,6 million souffrent de malnutrition[10]. Plus de 80 enfants âgés de 15 à 17 ans et qui vivent dans des villes à la frontière du Niger et du Burkina Faso, auraient été recrutés comme enfants soldats[11]. Rien qu'en 2021, plus de 60 enfants ont été tués lors de violences liées au conflit au Niger[12].

Le Tchad a aussi connu son lot de violences et de tensions intercommunautaires. La situation dans ce pays du Sahel s'inscrit dans une histoire politique complexe et destructrice. Ces dernières années, le pays a été secoué par des conflits armés et des violences qui sont dus à la situation politique, aux élections en particulier, ainsi qu'au partage des terres entre populations indigènes et non indigènes,

8 HCR, « Portail opérationnel. Crises de réfugiés. Mali », disponible sur : https://data.unhcr.org/fr/country/mli.

9 Amnesty International, « Niger : "Je n'ai plus rien, à part moi-même". Les répercussions croissantes du conflit sur les enfants dans la région de Tillabéri », AFR 43/4627/2021, 13 septembre 2021, pp. 22-23, disponible sur : https://www.amnesty.org/fr/documents/afr43/4627/2021/fr/.

10 Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), « Plus de 2,1 millions d'enfants pris dans une crise humanitaire au Niger », communiqué de presse, 1er juillet 2021, disponible sur : https://www.unicef.fr/article/plus-de-21-millions-denfants-pris-dans-une-crise-humanitaire-au-niger.

11 Amnesty International, *op. cit.* note 9, p. 42.

12 Amnesty International, « Niger. De plus en plus d'enfants sont tués ou recrutés par des groupes armés dans la zone sahélienne des trois frontières – nouveau rapport », 13 septembre 2021, disponible sur : https://www.amnesty.fr/presse/de-plus-en-plus-denfants-sont-tues-ou-cibles-pour.

résultat de la réinstallation[13]. Dans la province de Lac du Tchad, qui se trouve dans le bassin du lac Tchad, l'insécurité générée par les conflits armés a eu des conséquences humanitaires catastrophiques. Rien qu'en 2021, les conflits armés en cours dans la province ont entraîné le déplacement de 406 500 personnes (soit plus de 60 % de la population de la province) à l'intérieur du pays[14]. La même année, plus de 1,8 million de Tchadiens étaient confrontés à une grave crise alimentaire. De plus, les conflits qui débordent d'autres pays frontaliers qui ne font pas partie du Sahel, comme la Libye et la République centrafricaine, mais aussi les groupes « terroristes » qui sévissent dans d'autres parties du Sahel, ont provoqué des victimes civiles et des déplacements[15]. Le Tchad a été au cœur de violentes exactions perpétrées par des groupes extrémistes, causant des centaines de victimes civiles, notamment dans la capitale, N'Djamena.

En 2021, ces conflits au Tchad ont provoqué plus de 300 victimes[16]. La crise politique que traverse le pays et les luttes de pouvoir ont aussi provoqué plusieurs incidents graves liés aux violences politiques pendant et après les élections. Les difficultés socio-économiques auxquelles le pays est confronté, 42 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté[17], ont aussi soulevé l'indignation vis-à-vis du gouvernement. Cette indignation a, à son tour, favorisé les activités de recrutement des groupes armés non étatiques (GANE).

Terrorisme

L'instabilité dans la région du Sahel a facilité l'émergence de certains groupes « terroristes » dans la région. Dans le but de contraindre le peuple sahélien et les décideurs gouvernementaux à verser des rançons ou à faire des concessions politiques, ces groupes ont eu recours à diverses méthodes terroristes, notamment en perpétrant des attaques meurtrières, sans aucune distinction, contre des cibles civiles et militaires, en attaquant le public et les propriétés privées, en kidnappant des individus et plus encore[18]. La faiblesse des institutions étatiques dans les zones des frontières interétatiques a favorisé la prolifération de ces groupes dans les villes frontalières et

13 Institut d'Études sur la paix et la sécurité (IPSS), *Peace & Security Report. Chad, Conflict Insights*, Université d'Addis-Abeba, Addis-Abeba, Ethiopie, avril 2021, p. 3, disponible sur : https://ipss-addis.org/wp-content/uploads/2021/04/Chad-Conflict-Insights-vol-1-23042021.pdf.

14 Nations unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « Aperçu humanitaire mondial : Tchad », disponible sur : https://gho.unocha.org/chad et Tchad, « rapport de siuation », disponible sur : https://reports.unocha.org/fr/country/chad/.

15 *Ibid*.

16 OCHA, « Tchad : aperçu des conflits inter-communautaires - 31 juillet 2021 », disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/chad/infographic/tchad-aperçu-des-conflits-inter-communautaires-31-juillet-2021.

17 La Banque mondiale, *Tchad : évaluation de la pauvreté. Investir dans l'augmentation des revenus ruraux, le capital humain et la résilience pour soutenir une réduction durable de la pauvreté*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/la Banque mondiale, Washington, DC, 2021, p. 19, disponible sur : https://documents1.worldbank.org/curated/en/623761633424786706/pdf/Chad-Poverty-Assessment-Investing-in-Rural-Income-Growth-Human-Capital-and-Resilience-to-Support-Sustainable-Poverty-Reduction.pdf.

18 Ernest Harsch, « Unis contre le terrorisme de part et d'autre du Sahara », AfriqueRenouveau, disponible sur : https://www.un.org/africarenewal/fr/a-la-une/unis-contre-le-terrorisme-de-part-et-d'autre-du-sahara.

à leur périphérie, lesquels attaquent les populations dans plusieurs pays en même temps. Ces groupes ont aussi profité de la porosité des frontières entre les États du Sahel, pour circuler librement d'un pays à l'autre.

En 2019, les attaques terroristes ont causé plus de 4 000 victimes au Burkina Faso, au Mali et au Niger[19]. Ces attaques ont ainsi entraîné le déplacement de plus d'un demi-million de personnes[20]. La présence croissante de groupes « terroristes » au Sahwel a aussi favorisé l'essor du crime organisé et l'implantation de réseaux criminels qui ont été utilisés pour des activités criminelles lucratives telles que le trafic de drogue, le trafic d'armes, le trafic d'êtres humains ou les enlèvements contre rançon.

Chaque État de la région du Sahel a mis en place diverses mesures pour lutter contre le terrorisme au niveau national, afin de tenter de résoudre ce problème. Cependant, certains ont pu dire que ces mesures avaient causé plus de victimes civiles que ce qu'elles étaient destinées à éviter[21].

Des efforts ont également été déployés au niveau régional pour lutter contre le terrorisme au Sahel. En 2017, le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont créé la Force conjointe du G5 Sahel pour répondre à la présence croissante de groupes armés et violents. Le G5 a été créé par les pays fondateurs pour mutualiser leurs efforts et leurs moyens pour combattre les menaces sécuritaires communes et garantir la sécurité de leurs citoyens[22]. Entre 2014 et 2015, plusieurs pays du bassin du lac Tchad, tels que le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigeria, mais aussi le Bénin, ont uni leurs forces pour créer la Force multinationale mixte pour combattre le terrorisme dans ces États[23]. La création de cette force a été approuvée par l'Union africaine en 2015[24]. Pour soutenir les pays du Sahel dans leurs efforts pour lutter contre le terrorisme et à l'invitation du Mali, la France a lancé l'opération Serval en 2013, laquelle a été suivie de l'opération Barkhane en 2014, en déployant 5 000 militaires français[25].

19 Nations unies, « Le nombre de victimes d'attaques terroristes multiplié par cinq en trois ans au Burkina Faso, au Mali et au Niger », 8 janvier 2020, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2020/01/1059551.

20 *Ibid*.

21 Au Mali, par exemple, les opérations pour lutter contre les groupes armés islamistes ont fait payer un lourd tribut aux civils. Voir Human Rights Watch, « Les opérations militaires donnent lieu à des abus », 8 septembre 2017, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-des-abus ; voir aussi Héni Nsaibia et Caleb Weiss, « Ansaroul Islam and the Growing Terrorist Insurgency in Burkina Faso », *CTC Sentinel*, vol. 11, n° 3, mars 2018, disponible sur : https://ctc.usma.edu/ansaroul-islam-growing-terrorist-insurgency-burkina-faso/.

22 Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), « Projet d'Appui à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire », disponible sur : https://www.ohchr.org/fr/countries/africa-region/project-supporting-g5-sahel-joint-force-implementation-human-rights-and-international-humanitarian.

23 International Crisis Group, *Quel rôle pour la force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?* Rapport n° 291/ Africa, Bruxelles, 7 juillet 2020, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/what-role-multinational-joint-task-force-fighting-boko-haram.

24 *Ibid.*

25 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « L'action de la France au Sahel », disponible sur : https://ambafrance.org/L-action-de-la-France-au-Sahel.

Pour autant, des allégations de violations du DIH et du droit international des droits de l'homme (DIDH[26]) qui auraient été commises par les forces nationales[27], les forces régionales telles que la force conjointe G5[28] et l'opération française Barkhane[29], ont été rapportées. Des rapports ont affirmé que ces forces avaient visé des civils, procédé à des exécutions sommaires, recouru à la torture, commis des viols, contribué à des disparitions forcées et autres représailles[30]. De telles violations risquent de réduire à néant tous les efforts déployés par les forces pour lutter contre le terrorisme et, par-delà, saper la confiance et le contrat social passé entre les populations locales et les gouvernements concernés. Conjuguées à la faiblesse des institutions qui ont été dans l'incapacité de les protéger des groupes armés et des groupes « terroristes », les violations graves des droits de l'homme commises par les forces armées nationales[31], régionales, étrangères et internationales, font que les Sahéliens sont moins enclins à soutenir les opérations de lutte contre le terrorisme.

Effets des violences dans la région sur les populations civiles

En plus des conséquences habituelles des conflits armés qui ont perturbé la vie des civils, les Sahéliens ont également dû faire face à des répercussions encore plus sévères, dans la mesure où les civils sont devenus les cibles directes des attaques de diverses parties aux divers conflits armés se déroulant dans la région. Plusieurs rapports ont montré que des groupes armés, des groupes d'autodéfense communautaires et des forces de sécurité avaient directement visé des civils[32]. Rien que dans les six premiers mois de l'année 2020, il y a eu plus de 4 660 victimes des conflits armés et des violences dans la région du Sahel central qui comprend le Burkina Faso, le Mali

26 ACLED, « State Atrocities in The Sahel: The Impetus for Counterinsurgency Results is Fueling Government Attacks on Civilians », 20 mai 2020, disponible sur : https://acleddata.com/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counter-insurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians/.

27 CSNU, Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Rapport du Secrétaire général, Doc. NU S/2020/1074, 2 novembre 2020, par. 25-26, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/286/23/PDF/N2028623.pdf?OpenElement.

28 HCDH, « Rapport de situation : projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, 1er mai 2018 – 31 mars 2020 », 5 août 2020, par. 120-124, disponible sur : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/Africa/G5_Sahel_Report_F_Final_05.08.2020.pdf.

29 Nations unies MINUSMA, « Communiqué de presse MINUSMA. Rapport sur les évènements de Bounty du 3 janvier 2021 », Bamako, 30 mars 2021, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/communique_minusma_-_rapport_bounty5.pdf.

30 Human Rights Watch, « Sahel : mettre fin aux abus commis lors des opérations de lutte contre le terrorisme », 13 février 2021, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2021/02/13/sahel-mettre-fin-aux-abus-commis-lors-des-operations-de-lutte-contre-le-terrorisme.

31 Nations unies MINUSMA, division des droits de l'homme et de la protection, « Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali, 1er avril–30 juin 2020 », août 2020, par. 11–13, 33 et 40, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/note_trimestrielle_tendances_des_violations_et_abus_de_dh_avril-juin_2020_final_version.pdf.

32 Global Centre for the Responsibility to Protect, « Central Sahel, Niger » 1er mars 2022, disponible sur : https://www.globalr2p.org/countries/niger/.

et le Niger[33]. Entre février 2021 et février 2022, près de 2 000 civils ont été tués au Burkina Faso, au Mali et au Niger[34]. Ces attaques, menées au nom d'une identité ethnique et religieuse, ont reçu le soutien des groupes de défense communautaire. Non seulement les civils étaient victimes d'attaques directes, mais leurs biens, comme les fermes, les récoltes et les réserves de nourriture, ont été détruits, aggravant ainsi davantage encore l'insécurité alimentaire dans la région[35].

Ces conflits armés au Sahel qui durent depuis des décennies ont également limité l'accès des victimes aux services essentiels et à l'assistance humanitaire, en particulier pour les plus vulnérables. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a estimé que « près de 1,5 million de personnes vivent dans des zones où l'accès à l'aide humanitaire et aux services de base est devenu presque impossible au Sahel[36] ».

Les conflits armés prolongés au Sahel ont également provoqué une longue interruption de l'enseignement du fait de l'impossibilité d'accéder aux écoles. Les hostilités en cours ont mené à la fermeture ou à la destruction de plus de 6 000 écoles[37], violant ainsi le droit à l'éducation des enfants. Les écoles sont non seulement un lieu d'apprentissage, mais elles constituent aussi un espace de sécurité psychologique dans lequel les enfants peuvent être des enfants et interagir avec d'autres enfants dans un environnement sûr[38]. C'est pourquoi la destruction des écoles perturbe gravement la vie des enfants. Pour les 7 millions d'enfants sahéliens déscolarisés en raison des conflits armés et des violences[39], la destruction des écoles met non seulement en péril leur vie actuelle, mais aussi leur vie future[40].

De nombreux rapports ont également montré que ces enfants dans la région, notamment les jeunes garçons, ont été les cibles directes d'attaques par différents groupes armés et d'autres parties au conflit[41], en violation des dispositions du DIH et du DIDH qui protègent les enfants. De jeunes enfants ont également été recrutés dans les forces armées et les groupes armés[42] au Sahel pour combattre ou pour accomplir d'autres fonctions, en dépit de l'interdiction de recrutement et d'utilisation d'enfants

33 CICR, « Centre du Sahel : plus d'un million de déplacés et des décès en hausse dus à la flambée de violence, communiqué de presse, 14 septembre 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/centre-du-sahel-plus-dun-million-de-deplaces-et-des-deces-en-hausse-dus-la-flambee-de.

34 Global Centre for the Responsibility to Protect, *op. cit.* note 32.

35 *Ibid.*

36 CICR, « Après dix ans de violences armées au Sahel, il est encore temps de faire preuve d'humanité » Déclaration, 10 février 2022, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/apres-dix-ans-de-violences-armees-au-sahel-il-est-encore-temps-de-faire-preuve-dhumanite.

37 OCHA, « Afrique de l'Ouest : les crises du Sahel ont des effets dévastateurs sur les plus vulnérables », 4 janvier 2022, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2022/01/1111672.

38 Bede Sheppard, « Keeping Schools Safe from the Battlefield: Why Global Legal and Policy Efforts to Deter the Military Use of Schools Matter », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 101, n° 911, p. 671.

39 OCHA, *op. cit.* note 37.

40 Save the Children, « Les enfants du Mali, du Niger et du Burkina Faso sont plus exposés au risque de recrutement par des groupes armés », 20 octobre 2021, disponible sur : https://burkinafaso.savethechildren.net/news/les-enfants-du-mali-du-niger-et-du-burkina-faso-sont-plus-exposés-au-risque-de-recrutement-par.

41 Amnesty International, *op. cit.* note 9, p. 19.

42 Amnesty International, *op. cit.* note 9, p. 27 ; voir aussi Save the Children, *op. cit.* note 40, p. 37.

soldats posée dans le DIH et le DIDH. Les enfants risquent alors d'être tués, blessés ou détenus lors de conflits armés. De plus, la participation des enfants aux conflits armés provoque des effets psychologiques sur le long terme, qui, souvent, les empêche de se réintégrer dans la société après le conflit. Le fait d'être exposés continuellement à la violence rend les enfants plus susceptibles de souffrir de troubles psychologiques, notamment de troubles de stress post-traumatique et de dépression[43]. En octobre 2021, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité une résolution, la première du genre, portée par le Niger et la Norvège, sur la protection de l'éducation dans les conflits armés[44].

Les filles et les femmes au Sahel sont également fortement confrontées à des violences sexuelles et à des violences basées sur le genre, commises par des forces armées et de plusieurs groupes armés. Ces dix dernières années, les viols, les mariages forcés et les mariages d'enfants, les mutilations sexuelles féminines et le trafic de filles et de femmes ont augmenté au Sahel[45]. Les témoignages de filles et de femmes victimes de violences sexuelles, publiés dans ce numéro de la *Revue* montrent les lourdes séquelles des violences sexuelles ainsi que des violences basées sur le genre au Sahel et mettent l'accent sur l'importance de renforcer la protection des filles et des femmes dans les conflits armés et, plus généralement, de respecter le DIH.

De plus, l'impunité et l'absence de mise en jeu de la responsabilité pour des violations du DIH et du DIDH au Sahel continuent d'alimenter des ressentiments déjà présents dans la région. Bien que des rapports aient révélé que de graves violations du DIH et du DIDH avaient été commises par les forces armées nationales, étrangères et internationales ainsi que par divers groupes armés, rien ou peu a été fait pour que les responsables répondent de leurs actes ou pour réparer les préjudices, afin de faire respecter le DIH et le DIDH. Les violations du DIH commises dans les conflits armés et les violations du DIDH doivent donner lieu à des enquêtes. Cela exige que les États se dotent de mesures internes pour s'assurer de l'effectivité de telles enquêtes, ainsi que d'un soutien international. Non cela permettra de sanctionner les violations commises dans le passé, mais cela permettra également de maintenir la cohésion sociale au Sahel dans le futur.

De nouveau, le DIH n'est pas juste un slogan ; c'est une responsabilité. Tous les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter cette branche du droit. La violation du DIH ainsi que du DIDH, affecte d'abord et avant tout, la dignité humaine, sur le fondement de laquelle de nombreuses règles du DIH et du DIDH ont été établies. De ce fait, la dignité humaine nécessite le respect et au moins la mise en jeu de la responsabilité en cas de violations.

43 Rochelle L. Frounfelker et al., « Living Through War: Mental Health of Children and Youth in Conflict-Affected Areas », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 101, n° 911, p. 486.

44 CSNU, Rés. 2601 (2021), Doc. UN S/Res/2601 (2021), 29 octobre 2021, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/313/77/PDF/N2131377.pdf?OpenElement.

45 GBV AoR, « GBV in the Central Sahel – GBV AoR West and Central Africa: Briefing Document for the Central Sahel Ministerial Meeting – 20 october 2020 », *ReliefWeb*, disponible sur : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/gbv_central_sahel_advocacy_doc_final_english_0.pdf.

Changement climatique

La région du Sahel, où les températures augmentent 1,5 fois plus rapidement que la moyenne mondiale, est au cœur de la dure réalité du changement climatique. Pour les Sahéliens dont l'essentiel des moyens de subsistance dépend de l'agriculture et du pastoralisme, cela s'est traduit par des sécheresses et des inondations plus fréquentes et plus sévères, réduisant ainsi les capacités de production alimentaire. Dans un environnement déjà semi-aride, les terres agricoles et les pâturages au Sahel ont souffert de la déforestation et du surpâturage, ce qui a diminué la capacité du sol à retenir l'eau, l'exposant à un risque d'érosion.

Comme la source première de revenus de plus de 70 % de la population du Sahel[46] repose sur l'agriculture et le pastoralisme, les effets néfastes du changement climatique sont venus aggraver une situation déjà fragile. Comme le développement économique et les capacités varient d'un pays à l'autre, l'aptitude de chaque État à appréhender les effets du changement climatique diffère. La faiblesse de la gouvernance et des institutions a encore réduit cette capacité, ce qui a pesé lourd sur la vie des Sahéliens et contribué au sous-développement de la région. Compte tenu de la faiblesse des institutions, d'une mauvaise gouvernance, des luttes du pouvoir interne et de la corruption, les gouvernements sahéliens n'ont pas été capables de répondre de manière adéquate aux questions et aux préoccupations des Sahéliens relatives aux effets négatifs du changement climatique, au développement économique, à l'insécurité alimentaire, aux violences et aux déplacements. L'ancien Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, définissait le changement climatique comme un « multiplicateur de menaces » qui empire les tensions sociales, politiques et économiques ainsi que les conflits existants déjà[47]. Dans le cas du Sahel, le changement climatique a en effet contribué à attiser les tensions socio-économiques et politiques et à aggraver les conflits.

En raison d'un accès limité à la terre et à l'eau, qui sont les rares ressources naturelles au Sahel mais qui sont insuffisantes pour satisfaire les besoins de la population croissante dans la région, les routes migratoires empruntées par les éleveurs passent davantage sur les terres traditionnellement utilisées par les agriculteurs pour les cultures. Dans le même temps, les agriculteurs ont de plus en plus étendu leurs cultures sur des terres traditionnellement utilisées comme des couloirs pastoraux. Cela a engendré de violents affrontements entre les agriculteurs cultivant la terre et les éleveurs qui franchissent souvent des frontières intraétatiques pour nourrir leur bétail. Ces dix dernières années, les violences entre les agriculteurs et les éleveurs ont causé plus de 15 000 victimes, dont plus de la moitié rien que sur ces trois dernières

46 Oriol Puig Cepero et al., *Le changement climatique et son impact sur la sécurité au Sahel*, juin 2021, p. 12, disponible sur : https://ipi-ufv.com/wp-content/uploads/2021/06/Analisis-15-2021-Le-changement-climatique-et-son-impact-sur-la-securite-au-Sahel.pdf et rapport, *Climate Change, Development and Security in the Central Sahel, Cascades*, https://www.cascades.eu/wp-content/uploads/2021/06/Climate-Change-Development-and-Security-in-the-Central-Sahel.pdf.

47 SGNU, « Secretary General's Remarks on Climate Change at the Policy Spotlight with Friends of Europe [as prepared for delivery] », 3 avril 2014, disponible sur : https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-04-03/secretary-generals-remarks-climate-change-policy-spotlight-friends.

années[48]. Bien que la compétition pour des ressources rares soit à l'origine de ces différends, ces doléances ont été alimentées et utilisées par des groupes « terroristes » pour favoriser le recrutement dans leurs propres forces.

Pour les pays du Sahel, le changement climatique représente une de leurs priorités transversales, comme le montrent la signature et la ratification par les 5 membres du G5 Sahel de l'accord de Paris sur le changement climatique. Cependant, en raison de l'insuffisance des ressources nécessaires au Sahel et du fait que les pays de la région du Sahel sont parmi les plus faibles contributeurs de CO_2 dans le monde, l'action régionale seule ne peut pas compenser les effets désastreux du changement climatique. Cependant, le Niger a travaillé avec l'Irlande pour co-rédiger un projet de résolution thématique sur le changement climatique et la sécurité et l'a portée devant le Conseil de sécurité à la fin de l'année 2021 en vue d'un vote. Ce projet de résolution « dont l'ambition était d'analyser les conflits – y compris ceux à l'ordre du jour du Conseil – en "intégrant des données sur les répercussions des changements climatiques sur la sécurité"[49] » et qui a recueilli 12 votes pour, 2 contre et une abstention, ne fut pas adopté par le Conseil de sécurité. Son excellence Abdoulaye Abarry Dan Bouzouwa, ambassadeur du Niger au Conseil de sécurité des Nations unies de 2020 à 2021, souligne l'importance de reconnaître les risques que posent les changements climatiques sur la sécurité, notamment au Sahel, dans l'entretien qu'il a accordé à la *Revue* pour le présent numéro.

La mobilisation de la communauté internationale pour agir mieux et vite contre le changement climatique est plus essentielle que jamais. Le changement climatique est un problème mondial affectant tous les pays, bien que certains, comme ceux du Sahel central, soient plus affectés que d'autres. Les effets sévères de l'augmentation des températures au Sahel à un rythme 1,5 fois plus élevé que la moyenne mondiale, comme de très fortes inondations ou des sécheresses intenses, doivent être vues comme un signal d'alarme lancé à la communauté internationale afin qu'elle s'engage à prendre des actions efficaces pour lutter contre le changement climatique.

Déplacement

Quel que soit le lieu où se déroulent les divers conflits armés au Sahel, quelles que soient les parties à ces conflits et quelles que soient les diverses conséquences du changement climatique, un élément reste constant pour l'ensemble de la région : des millions de personnes ont été déplacées, contraintes de fuir leur domicile pour échapper à la situation régnant dans toute la région du Sahel. Au Sahel, les causes du déplacement, conflit ou conditions climatiques rigoureuses, étant étroitement

48 Leif Brottem, « La complexité croissante des conflits entre agriculteurs et éleveurs en Afrique de l'Ouest et centrale », *Bulletin de la sécurité africaine*, n° 39, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 3 août 2021, disponible sur : https://africacenter.org/fr/publication/la-complexite-croissante-des-conflits-entre-agriculteurs-et-eleveurs-en-afrique-de-louest-et-centrale/.

49 Nations unies, « Le Conseil de sécurité ne parvient pas à reconnaître les changements climatiques comme multiplicateurs des facteurs d'instabilité », couverture des réunions & communiqués de presse, 13 décembre 2021, disponible sur : https://www.un.org/press/fr/2021/cs14732.doc.htm.

imbriquées, il n'est pas facile d'imputer les déplacements et l'instabilité qu'ils génèrent, à une seule cause ou à une cause immédiate.

Bien que cette crise soit souvent ignorée, le Sahel est confronté à l'une des crises de déplacement à la croissance la plus rapide du monde. En février 2022, on comptait plus de 2,6 millions de Sahéliens déplacés interne, autrement dit des personnes qui ont dû fuir leur domicile tout en restant dans le même pays. Ce chiffre a été multiplié par dix en moins de dix ans : en 2013, il y a eu 217 000 PDI au Sahel. Plus d'un demi-million des 2,1 millions de PDI ont été déplacés sur la seule année 2021. En outre, 930 000 personnes ont traversé les frontières de leurs pays pour chercher refuge dans les États voisins, tels que le Burkina Faso, le Mali et le Niger, portant le nombre total de personnes déplacées au Sahel à 2,7 millions[50].

En seulement trois ans (de 2018 à 2021), il y a eu dix fois plus de PDI au Burkina Faso, soit 1,5 million de personnes, ce qui en a fait l'une des crises de déplacement où la croissance est la plus rapide au monde[51].

Même après avoir été forcés de fuir pour échapper aux violences, les personnes qui, au Sahel, ont rejoint divers lieux d'accueil, qu'il s'agisse de camps de PDI ou de réfugiés, ont été l'objet d'attaques graves perpétrées par des groupes armés[52], en violation du DIH.

Il est évident que personne ne choisit le chemin de l'exil et ne décide d'abandonner son domicile pour rester dans des camps de PDI ou de réfugiés[53]. Les millions de personnes qui se trouvent dans les camps aux quatre coins du Sahel, ont été forcées de fuir leur domicile en raison des conditions de vie rendues impossibles par les conflits armés et le changement climatique. Les témoignages des PDI, insérés dans ce numéro de la *Revue* mettent un visage humain sur la crise du déplacement dans la région du Sahel, nous livrent leur histoire et parlent de leur résilience.

Le déplacement induit aussi divers conséquences qui empêchent les PDI et les réfugiés de jouir pleinement de leurs droits. De nombreux PDI et réfugiés ont des difficultés d'accès aux biens de première nécessité, comme la nourriture, l'eau, un abri, des vêtements et des services de santé. Ces personnes ont abandonné leur domicile et leurs moyens de subsistance, se retrouvant alors avec peu ou pas de revenus pour se procurer ces biens de première nécessité. Pour de nombreux Sahéliens qui vivaient déjà sous le seuil de pauvreté, le déplacement les a plongés dans une extrême pauvreté, ce qui engendre encore plus de violations de leurs droits fondamentaux et de menaces à leur dignité humaine fondamentale[54].

50 HCR, « Urgence Sahel », disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/urgence-sahel.html ; voir aussi R4Sahel, Plateforme de coordination des déplacements forcés au Sahel, « Crise au Sahel », 31 mai 2022, disponible sur : https://data.unhcr.org/fr/situations/sahelcrisis/location/8697.

51 Nations unies, « Burkina Faso : L'augmentation des déplacements s'ajoute aux crises au Sahel », UN News, 4 février 2022, disponible sur : https://news.un.org/en/story/2022/02/1111332.

52 Global Centre for Responsibility to Protect, « Atrocity Alert n° 202: The Sahel, Nigeria and Central African Republic » 6 mai 2020, disponible sur : https://www.globalr2p.org/publications/atrocity-alert-no-202-the-sahel-nigeria-and-car/.

53 Allocution de Monsieur Adama Dieng, Secrétaire général adjoint et Conseiller Spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la prévention du génocide, Dialogue Régional de Protection et de Solutions dans le cadre des déplacements forcés au Sahel Bamako, 12 septembre 2019.

54 HCDH, « Le HCDH et la pauvreté du point de vue des droits de l'homme », disponible sur : https://www.ohchr.org/fr/poverty.

Bien que les programmes humanitaires, nationaux, régionaux ou internationaux, pour alléger au moins certains des besoins humanitaires des PDI et des réfugiés dans la région du Sahel soient nombreux, la crise du déplacement exige une solution durable. Puisque la crise du déplacement est provoquée par des conflits armés et des effets du changement climatique, les États du Sahel doivent travailler ensemble, en pleine coopération avec les organisations régionales et internationales, pour s'attaquer aux causes du déplacement.

Opportunités au Sahel

Bien qu'au Sahel les défis mentionnés ci-dessus soient nombreux, cette région regorge d'opportunités.

Un accent porté sur la jeunesse

En 2020 et 2021, 64,5 % des 150 millions d'habitants du Sahel étaient des jeunes âgés de moins de 25 ans[55]. Cette jeunesse représente d'abondantes ressources humaines pour le développement au sein de la région et du marché mondial. Un investissement efficace dans l'éducation et le potentiel de la jeunesse sahélienne seront de nature à garantir un développement économique stable dans la région. La croissance du développement économique, de l'éducation et des opportunités d'emploi au Sahel contribueront à lutter contre l'extrémisme violent et le recrutement volontaire des jeunes par les groupes armés qui les attirent souvent par des incitations financières.

Cependant, cela nécessite une étude et une analyse minutieuses des facteurs qui rendent les jeunes plus vulnérables à l'extrémisme violent ou au recrutement volontaire dans les groupes armés. Personne ne naît « terroriste » ; mais les individus sont transformés en « terroristes ». Un milieu socio-économique défavorisé et un faible niveau d'éducation, la marginalisation et les revendications collectives, l'injustice, l'oppression, la gouvernance déplorable, le détournement des croyances, les idéologies et les différences ethniques et culturelles sont autant d'éléments susceptibles de pousser les jeunes à se tourner vers l'extrémisme violent[56].

Plus important encore, associer les jeunes du Sahel aux décisions permettra de trouver des solutions à leurs revendications les plus profondes à l'encontre des gouvernements sahéliens et de leur redonner confiance en ceux-ci. Porter une particulière attention aux communautés qui ont été marginalisées, socialement, économiquement et politiquement, aidera à renforcer la cohésion sociale entre les diverses communautés de la région.

55 Alliance Sahel, « Mali : soutenir les opportunités d'emplois créées par les jeunes », 13 décembre 2019, disponible sur : https://medium.com/@sahelalliance/mali-soutenir-les-opportunités-demplois-créées-par-les-jeunes-33533372bbf6.

56 Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique (IIRCA), *Autonomisation des jeunes pour la construction de la paix et de la résilience et pour la prévention de l'extrémisme violent au Sahel et dans les pays environnants : guide de l'enseignant*, 2020, pp. 18-19, disponible sur : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371537_fre.

Des solutions africaines aux problèmes africains

Comme dans la plupart des pays d'Afrique, les anciens et les chefs religieux sont des chefs de communautés de haute importance au Sahel. Les aînés bénéficient d'une haute estime et sont respectés pour leur expérience et leur sagesse. Les chefs religieux, considérés par beaucoup comme des guides spirituels, ont également une énorme influence sur leurs fidèles[57]. Cela aide à expliquer pourquoi les initiatives communautaires qui prennent appui sur les traditions et qui ont pour but la résolution des conflits, ont plutôt donné de bons résultats dans diverses régions du Sahel. Depuis la nuit des temps, les communautés au Sahel se sont intéressées aux causes des conflits et ont trouvé des moyens pour y remédier. En impliquant des chefs communautaires, de telles initiatives auront plus de sens et donc plus de légitimité auprès de la population locale que les politiques des gouvernements qui sont souvent considérées comme des approches verticales.

L'époque où le DIH était juste l'affaire des militaires et des gouvernements, est révolue. Il est maintenant temps d'intégrer le DIH à l'ordre du jour quotidien des aînés, des chefs religieux et d'autres chefs communautaires. Il est important de maintenir un dialogue avec ces chefs communautaires, dans l'objectif de faire connaître le DIH et d'influencer le comportement des groupes armés afin de le faire respecter.

Pour résoudre véritablement les conflits, les processus devraient associer les rituels traditionnels et les initiatives prises par les communautés locales, notamment ceux liés aux violences intercommunautaires et aux violences entre les agriculteurs et les éleveurs[58]. À ce propos, pour que les échanges soient constructifs, il conviendrait aussi d'associer des intermédiaires locaux qui faciliteraient le dialogue et qui serviraient de médiateurs entre les communautés locales. Par exemple, au Sahel[59], on peut citer les griots[60], les chefs traditionnels et communautaires ainsi que les femmes[61]. Ces intermédiaires devraient aussi être utilisés pour diffuser le DIH et

57 *Ibid.*

58 HCDH, « Mali : une haute fonctionnaire de l'ONU appelle à une approche holistique pour faire face à la crise en matière de sécurité et de droits de l'homme », 9 novembre 2021, disponible sur : https://peacekeeping.un.org/fr/mali-une-haute-fonctionnaire-de-lonu-appelle-une-approche-holistique-pour-faire-face-la-crise-en.

59 Bakary Sambe, « De bénéficiaires à coopérants : sortir des conflits de perception au Sahel », iD4D, 17 juin 2021, disponible sur : https://ideas4development.org/sortir-conflits-perception-sahel/.

60 Issus d'Afrique de l'Ouest, les griots sont des historiens de tradition orale, ils sont conteurs, musiciens, poètes, chanteurs de louanges. Les griots apparaissent au XIII^{e} siècle dans l'empire du Mali et depuis, ils ont su préserver l'histoire, la tradition orale et la lignée d'individus issus de leur communauté. Membres respectés et de haut-rang sous l'empire, les griots ont souvent été désignés comme «les archives vivantes des traditions des peuples ». Voir Ouattara Issiaka, « Le Griot dans la société traditionnelle africaine : patrimoine et survivance d'une conscience d'être et de la culture », *International Journal of Latest Research in Humanities and Social Science*, vol. 01, n° 12, disponible sur : http://www.ijlrhss.com/paper/volume-1-issue-12/5-HSS-277.pdf.

61 Christiane Agboton Johnson, « Peace and Security: Women's Leadership in Conflict Prevention and Resolution in the Sahel Region–Half the Sky... », Centre for Humanitarian Dialogue, avril 2013, disponible sur : https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Peace%20and%20Security%20-%20Women%27s%20leadership%20in%20conflict%20prevention%20and%20resolution%20in%20the%20Sahel%20Region.pdf. Dans les pays du Sahel, les femmes ont toujours participé au maintien de la cohésion sociale. Au Mali, les femmes ont participé au processus de consolidation de la paix après le

le DIDH afin de sensibiliser les communautés locales à ces branches du droit. En l'espèce, il est également capital de montrer comment les principes fondamentaux de ces domaines du droit sont déjà ancrés dans les valeurs locales des communautés[62].

Ainsi, l'idée d'impliquer les chefs traditionnels et religieux dans les stratégies de sortie de crise au Sahel commence à gagner du terrain. En décembre 2021, une réunion régionale qui s'est tenue à Dakar sous les auspices du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), a conclu à la nécessité de davantage prendre appui sur les stratégies endogènes[63] et divers mécanismes innovants ont été présentés permettant d'impliquer les chefs religieux dans les activités humanitaires et les initiatives de consolidation de la paix, pour la protection de la population civile.

Implication d'organismes financiers

Doté d'immenses ressources naturelles, d'un énorme potentiel d'énergie renouvelable, d'un patrimoine culturel et matériel ainsi que du capital humain que sont les jeunes, le Sahel, même avec les difficultés qu'il traverse, offre une multitude d'opportunités pour l'investissement et le développement. Cela offre aux États, aux partenaires de développement et aux investisseurs de nombreuses opportunités d'investissement qui pourraient construire la résilience des pays du Sahel face aux effets du changement climatique et à l'insécurité alimentaire. Cela permet aussi, grâce au développement, de donner aux femmes et aux jeunes plus d'autonomie, contribuant ainsi à l'objectif de promotion de la paix.

Les organismes financiers peuvent jouer un rôle considérable dans le développement et la construction de la paix au Sahel. Ces organismes ont l'opportunité de miser sur la jeunesse, les femmes entrepreneurs, les agriculteurs et les éleveurs dans la région. Dans la plupart des régions du Sahel, où l'accès aux services financiers est limité, de tels investissements responsabiliseraient des entrepreneurs individuels et construiraient la résilience au sein des communautés. La Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque européenne de développement et l'Agence française de Développement figurent parmi les organismes qui travaillent à la construction de la résilience au Sahel.

L'engagement de la Banque africaine de développement au Sahel est un bon exemple : ses investissements dans l'agriculture, l'énergie, les transports, l'entrepreneuriat et la responsabilisation des femmes ont eu des retombées positives sur la

conflit touareg dans les années 90, en allant voir directement les GANE pour négocier la libération des détenus. Le mouvement national des femmes pour la sauvegarde de la paix et de l'unité nationale au Mali a joué un rôle particulièrement important dans les années 90 et au début des années 2010.

62 CICR, *Mieux faire respecter le droit international humanitaire dans les conflits armés non internationaux*, Genève, février 2008, p. 31, disponible sur : https://shop.icrc.org/increasing-respect-for-international-humanitarian-law-in-non-international-armed-conflicts-pdf-en.html.

63 Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, UNOWAS), « Contribution des légitimités religieuses et traditionnelles à la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits en Afrique de l'Ouest et au Sahel », note conceptuelle du Séminaire Régional 16 au 17 décembre 2021, Dakar, Sénégal.

population locale. Les entretiens avec Yero Baldeh[64] et Amal Hamza[65] de la Banque africaine de développement qui figurent dans ce numéro de la *Revue* montrent quels sont les effets concrets du soutien d'organismes financiers et combien ce soutien participe à la résolution du conflit ainsi qu'à la construction de la paix.

Bien que toutes ces initiatives soient louables, cela ne suffit pas. D'autres organismes financiers et même des banques privées devraient être impliquées dans les programmes de sécurité et de développement du Sahel. Il n'y a pas de retour sur investissement sans la paix et un respect des règles. Ces organismes et ces banques doivent également soutenir les efforts menés pour faire respecter le DIH et le DIDH au Sahel, afin de protéger les civils et les biens civils.

Le Sahel dans dix ans

Ces dix dernières années, le Sahel a dû faire face à des défis humanitaires sans précédent en raison des conflits armés, du changement climatique et des déplacements. Nous devons maintenant travailler ensemble pour veiller à ce que la prochaine décennie réserve aux Sahéliens des changements significatifs et positifs : un Sahel construit par les Sahéliens et sur des valeurs sahéliennes, qui satisfera tout le monde, dans la paix et l'harmonie. Le futur du Sahel exige une gouvernance solide et efficace qui respecte la dignité humaine et veille à ce que personne ne soit laissé de côté. Les gouvernements doivent respecter leurs obligations tant du DIH que du DIDH. Les acteurs non étatiques doivent également comprendre, reconnaître et respecter leurs engagements pour protéger les êtres humains et la dignité humaine en temps de paix comme en période de conflit armé.

Cela suppose un dialogue ouvert et participatif entre les gouvernements et les communautés locales pour résoudre les conflits et accompagner le processus de consolidation de la paix.

Il est temps maintenant pour les Sahéliens, jeunes ou vieux, de s'approprier le DIH et le DIDH et d'obliger les auteurs de violations de ces branches du droit à répondre de leurs actes.

Un processus de consolidation d'une paix durable nécessite également de rendre compte des atrocités commises et des violations du droit international. Il sera primordial de mettre fin à la culture de l'impunité au Sahel pour respecter et faire respecter le DIH et les droits de l'homme, garantissant ainsi le respect de la dignité humaine. À cet égard, les systèmes judiciaires nationaux devraient jouer un rôle de premier plan.

Pour sortir gagnants de la crise humanitaire actuelle dans la région, les Sahéliens doivent créer un mouvement fort dans la région au lieu de regarder ailleurs ou d'être tributaires des non-Sahéliens pour trouver des solutions. Le renforcement des initiatives pour résoudre le conflit et consolider la paix permettra d'assurer plus durablement la paix dans la région.

64 Directeur du Bureau de coordination des États en transition, Banque africaine de développement.
65 Directrice de la Division du genre, de l'autonomisation des femmes et de la société civile, Banque africaine de développement.

L'annonce du retrait des troupes françaises en février 2022[66], après 9 ans de présence au Mali, devrait être perçue comme une occasion pour l'ensemble des pays du Sahel et pas seulement pour le Mali et les membres du G5, de s'approprier les règles de droit et le respect du DIH et du DIDH. Il est nécessaire que les pays du Sahel développent leur capacité de leadership pour gérer les problèmes de sécurité et finalement, pour faire du mantra « des solutions africaines aux problèmes africains », une réalité.

En effet, l'Afrique est le continent du futur et le Sahel est un modèle pour ce futur. Toutes les parties prenantes doivent s'unir pour saisir les opportunités que la région a à offrir.

À cette fin, ce numéro de la *Revue* consacré au « Sahel » a réuni, dans une série exceptionnelle d'articles, les points de vue de diplomates, d'acteurs humanitaires, de forces armées, de groupes de réflexion, d'institutions financières, mais aussi de grands juristes, d'experts agricoles et de spécialistes du changement climatique. Les entretiens et les articles académiques rassemblés dans ce numéro aideront à combler le manque de documentation sur ces questions et serviront de point de référence important sur les problèmes complexes auxquels les Sahéliens sont confrontés. Ils seront également un point d'entrée remarquable au Sahel et à l'extérieur, dans les échanges diplomatiques, politiques, humanitaires et universitaires qui visent à résoudre de manière permanente les défis humanitaires complexes dans la région du Sahel.

Bénéficiant de contributions de trente-deux auteurs sur des divers sujets ayant des conséquences sur la vie au quotidien des Sahéliens, ce numéro de la Revue offre une assise pour agir et une incitation pour faire respecter le DIH et le DIDH au Sahel. Comme expliqué précédemment, la situation actuelle au Sahel n'est pas imputable à une seule cause. La situation exige au contraire une analyse minutieuse de chacune de ces causes qui a conduit à l'instabilité et aux déplacements, comme l'ont fait les auteurs dans ce numéro.

66 France 24, « La France et ses partenaires annoncent leur retrait militaire du Mali », 17 février 2022, disponible sur : https://www.france24.com/fr/france/20220217-en-direct-fin-de-partie-pour-l-opération-barkhane-au-mali.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

PAROLES DU TERRAIN

Femmes du Sahel : portraits croisés de femmes confrontées aux violences et aux conflits dans le Sahel

Conflits armés, violences, chocs climatiques, déplacements de population et COVID-19 sont autant d'éléments qui ont rendu la situation humanitaire dans la région du Sahel extrêmement complexe. Les civils en sont incontestablement les premiers affectés. Nombre d'articles de ce numéro ont en commun d'évoquer les défis particuliers auxquels les femmes sont confrontées dans le Sahel en raison de leur vulnérabilité, mais aussi de leur rôle clé au sein de leurs communautés.

Ces femmes doivent se débrouiller seules : leurs pères, leurs époux et leurs fils sont soit emprisonnés soit disparus. Elles doivent relever bien des défis : trouver de quoi manger, accéder aux soins, à l'éducation, trouver un emploi, se reconstruire et se réinstaller. Dans leur lutte au quotidien pour leur survie, elles sont aussi les cibles privilégiées d'attaques et de violences.

Deux questions humanitaires se posent alors. La première et la plus évidente est celle de la protection qui ne doit pas pour autant éclipser celle relative à l'inclusion à la participation des femmes. En réalité, de possibles victimes particulièrement fragiles, les femmes deviennent des actrices efficaces et même primordiales dans la région, attestant ainsi de l'importance de miser sur les femmes qui jouent un rôle moteur dans la reconstruction de la société[1].

Les témoignages de femmes du Sahel[2]*, présentés ci-après, expriment leur volonté de reconstruire la société et révèlent leur capacité de résilience.*

1 « Une approche globale de la société : le rôle des femmes est essentiel pour bâtir des communautés résilientes après le Covid-19 - Une tribune de Vanessa Moungar et Yero Baldeh » Banque africaine de développement, 12 novembre 2020, disponible sur : https://www.afdb.org/fr/news-and-events/une-approche-globale-de-la-societe-le-role-des-femmes-est-essentiel-pour-batir-des-communautes-resilientes-apres-le-covid-19-une-tribune-de-vanessa-moungar-et-yero-baldeh-38962.

2 Ces témoignages ont été recueillis et rédigés par Halimatou Amadou, Zalissa Sanfo, Mohamed Cissé, Abdoul Rahamane Yaou Diaouga, Mahamadou Hama entre 2020 et 2022, puis mis en forme par Nour Assaf. Vidéo disponible sur : https://avarchives.icrc.org/Film/25217.

Fada N'Gourma – Burkina Faso

© Halimatou Amadou/CICR

Alice[3] *est arrivée à Fada N'Gourma, à l'Est du Burkina Faso en décembre 2021 avec sa famille. Elle a accouché un soir de juillet 2021 mais dès l'aube, faute d'espace disponible à la maternité, elle a cédé son lit à une autre femme qui venait d'accoucher. Le centre de santé du secteur 11 de Fada N'Gourma ne dispose que d'une capacité de six lits pour près d'une centaine d'accouchements par mois.*

J'ai fui Boulgou[4], la vie n'y était plus paisible, on nous chasse. Actuellement plus personne n'y vit. J'ai fui alors que j'étais enceinte avec mon mari, ma coépouse et nos enfants. Pour fuir c'était une gymnastique. Nous empruntions des tricycles pour effectuer certaines distances. Quand il y avait le moindre bruit on nous faisait descendre pour nous cacher et effectuer le trajet à pied ; le risque de se faire arrêter était grand. Nous nous sommes alors séparés et chacun est allé de son côté. En procédant ainsi, nous aurions plus de chance de survivre s'il arrivait malheur. Autrement, en nous regroupant, nous courrions le risque que notre famille soit totalement exterminée.

Beaucoup ont pris la fuite et nous n'avons plus de leurs nouvelles. Ils ne sont plus au village et ils n'ont été aperçus nulle part. D'autres ont fui et on les a retrouvés morts sur leur engin ou à proximité, quelque part dans la brousse.

3 Les prénoms ont été modifiés.
4 Au Burkina Faso.

À notre arrivée, les populations hôtes nous ont bien accueillis. Les habits que nous portons, ceux de nos enfants également, nous les leur devons. Aujourd'hui notre souci principal reste la nourriture. La vie est tellement compliquée ici. Les femmes n'ont rien à faire. Nous nous tournons les pouces à longueur de journée. C'est mon mari qui fait le tour de la ville pour faire tous les petits boulots qu'il trouve. Par exemple, creuser des fosses septiques pour pouvoir apporter quelque chose à la maison. S'il ne trouve pas de travail, nous ne mangeons rien.

Nous avons trouvé refuge ici à Fada au secteur 1 dans deux maisons que nous louons à 5 000 francs CFA chacune[5]. Nous devons des arriérés de loyer mais le propriétaire ne nous embête pas. Pour nous habiller, il faut toujours attendre le don d'un bienfaiteur.

Je ne sais pas quand nous allons pouvoir rentrer chez nous. Nous ne savons pas quand cette crise prendra fin. Les choses vont de mal en pis. Mon espoir c'est d'avoir de quoi manger et d'avoir une activité qui puisse me procurer des revenus pour pouvoir subvenir à mes besoins, ainsi qu'à ceux de ma famille. Personne ne peut vivre éternellement de la bienfaisance d'autrui ou de la mendicité.

Ce qui perturbe mon sommeil aujourd'hui, c'est le souvenir de beaucoup de personnes tuées. Tous ceux que je connaissais qui sont restés là-bas sont morts. C'est vraiment triste.

J'essaie d'imaginer, si nous avons la possibilité un jour de retourner chez nous, comment vivre avec le poids de toutes ces absences. Mon espoir c'est de pouvoir bien élever mes enfants et je souhaite que leurs yeux ne puissent jamais voir ce que les miens ont vu.

L'avenir est incertain. Tenez c'est la saison des pluies et nous sommes là, nous ne pouvons même plus cultiver. Qu'allons-nous manger ?

5 Soit, selon le taux de conversion en juillet 2022, 7, 57 Euros.

Tadress, Tillabéri – Niger

© Abdoul Rahamane Yaou Diaouga/CICR

***Aissa** est veuve, mère de 3 enfants et cheffe de famille depuis le décès de son mari. Elle et ses enfants font partie des quelques 120 familles (environ 700 personnes) qui ont fui Tingara en décembre 2018, du fait des menaces des groupes armés, pour trouver refuge à Taderes, en périphérie de la ville de Tillabéri. 4 ans plus tard, ces familles dépendent exclusivement de l'aide humanitaire, ayant tout perdu dans leur fuite.*

Auparavant, je vivais a Tingara, un petit village paisible. Depuis quelques années les terres ont perdu leur fertilité du fait de la rareté des pluies et du fourrage trop insuffisant pour nos animaux. Depuis la mort de mon époux, je suis, par la force des choses, devenue cheffe de famille et je dois m'occuper de nos 3 enfants.

À Tingara, nous vivions de l'agriculture et de l'élevage. Pendant la saison sèche, nous (les femmes) pratiquons le jardinage pour compenser les mauvaises récoltes des saisons de pluies que nous observons de manière cyclique ces dernières années. Même si parfois les récoltes ne répondent pas à nos attentes, nous alternons avec la vente des laitues et autres fruits saisonniers, afin de joindre les deux bouts.

Déjà, avant l'attaque de notre village, des membres des groupes armés venaient régulièrement prendre nos animaux, notamment le petit bétail. Aussi, parfois, lorsque nous revenions du marché hebdomadaire, ils nous interceptaient pour arracher nos biens et notre argent. Beaucoup de ceux qui résistaient étaient tués.

Un dimanche matin vers 11h, ils reçoivent des menaces de mort.

Nous vous connaissons tous, vous avez 24 heures pour quitter ces terres, sinon nous reviendrons et nous tuerons chacun d'entre vous », ont annoncé ce jour des hommes armés pointant leurs armes dans notre direction.

À peine avaient-ils tourné le dos, que nous prenions ce que nous pouvons prendre. Il y avait parmi nous des femmes enceintes, des personnes âgées et des enfants malades. Nous avons tous quitté la terre de nos ancêtres pour un horizon inconnu, laissant tout derrière nous, dans l'espoir de sauver nos vies. Les hommes ont décidé que les femmes faibles et les enfants seraient sur les charrettes et que nous autres allions marcher.

Il nous a fallu 14 jours de marche pour arriver à Tillabéri. Certaines femmes à terme, ont même accouché en cours de route et ont continué le trajet avec nous. Les plus âgées ne pouvaient pas nous suivre ; aussi, nous les avons laissées dans les villages qui se trouvaient sur notre chemin.

Tadress nous a accueillis et a marqué un tournant dans nos vies, une nouvelle vie avec des nouveaux défis. Nous sommes ici depuis 3 ans ; certaines d'entre nous, ont commencé à exercer des petits commerces et, les hommes, de petits travaux en ville. Même si cette nouvelle vie présente des avantages, nous avons, par exemple, accès à l'eau grâce à un puits qui se trouve à proximité, il n'en demeure pas moins que l'incertitude plane encore sur nos têtes. La réalité est que nous occupons des lopins de terres qui ne nous appartiennent pas et, régulièrement, les autochtones du village viennent jeter un œil sur leurs terres.

Ici, ce qui nous hante, c'est comment vivre sur les terres des autres sans avoir de problèmes. Lorsque nous étions à Tingara, nous avions nos réserves de récolte et nous avions de quoi manger ; même si souvent les récoltes n'étaient pas bonnes, la terre nous appartenait.

Aussi, en tant que femmes, nous nous sentons inutiles. Les hommes arrivent à trouver des métiers en ville pour rapporter de quoi manger, mais pour nous, les femmes, cela est impossible. Pour nous, ces trois années à Tadress sont synonymes de trois ans d'inaction.

Une fois, une organisation humanitaire nous a demandé de balayer le centre-ville (de Tillabéri) et en contrepartie nous a donné de l'argent. Nous avions chacune reçu 80 000 francs CFA[6]. En trois ans, c'est la seule fois où nous avons travaillé et donc gagné l'argent qui nous a permis de tenir pendant cette période où nous avons travaillé. C'est triste d'être dans cette situation ; nous ne pouvons pas aider nos hommes, nous ne pouvons pas jardiner et nous ne sommes même pas certaines d'être là demain car nous pouvons être chassées à tout moment.

Mon plus beau souvenir de Tingara reste notre liberté de mouvement et notre totale autonomie dans notre travail. Je ne demande pas forcément à y retourner. Mon souhait c'est de vivre dans un endroit sans conflit, sans menace et sans incertitude du lendemain, quel que soit l'endroit.

6 Soit, selon le taux de conversion en juillet 2022, 120,74 Euros.

Gao – Mali

© Halimatou Amadou/CICR

Nafissa[7] *est sage-femme à l'hôpital régional de Gao au Mali. Elle est aussi le point focal pour le programme de santé mentale et de support psychosocial. Elle accompagne des femmes victimes de violences, confrontées à l'insécurité et qui sont aussi coupées de tout accès aux soins.*

Elle raconte… le désert sanitaire

Je me souviens de cette femme enceinte qui a atrocement souffert lors de son accouchement.

Le travail se prolongeait. Il était évident qu'elle devait être évacuée d'urgence à l'hôpital de Gao, qui est situé à près de 100 kilomètres du centre de santé du Doro. Le transfert a pris douze heures. Trop tard pour sauver le bébé, mort-né. La maman s'en est sortie malgré les risques de rupture utérine et d'hémorragie mais c'est sans compter le traumatisme de devoir porter le corps sans vie du bébé qui aurait pu survivre.

Cette histoire pourrait être celle de nombreuses femmes au Mali. Si, avec mes collègues agents de santé, nous intervenons fréquemment dans la prise en charge des urgences obstétricales et néonatales causées la plupart du temps par un retard dans l'évacuation, nous devons faire face à ces réalités tragiques.

7 Témoignage recueilli en mars 2021.

L'accès aux soins de santé est laborieux. Les routes sont en mauvais état, les distances à parcourir sont longues, les moyens de transport ne sont pas adaptés ; parfois les patients sont transportés sur des charrettes tirées par des ânes ou des chevaux.

… l'insécurité omniprésente

L'insécurité complique davantage l'accès aux soins de santé. Nous ne sommes pas à l'abri d'une attaque d'ambulances lors du trajet.

L'année dernière, nous avons reçu ici à l'hôpital une femme enceinte qui quittait le centre de santé de Bourem parce qu'elle avait une éclampsie sur une grossesse à terme. C'est une urgence vitale pour la femme et l'enfant à naître.

Le trajet dure environ deux heures. Des hommes armés, en cours de route, ont attaqué le véhicule la transportant qui avait été loué. Alors qu'elle avait des contractions, elle a reçu une balle dans le bras. Malgré les tirs, le véhicule a pu se frayer un chemin et arriver à l'hôpital. La patiente a été immédiatement prise en charge et stabilisée par l'équipe chirurgicale. Elle a ensuite pu donner naissance à son bébé grâce à une césarienne. Tous deux s'en sont sortis vivants ! Presqu'un miracle !

… et les violences sexuelles

Il y a un autre drame qui menace les femmes dans le Nord du Mali : les violences sexuelles. Plusieurs en ont déjà été victimes. C'est un sujet tabou. C'est surtout une « arme » utilisée par les groupes armés. Les conséquences sont désastreuses.

Je me souviens d'une patiente victime de violences sexuelles. Elle a été humiliée et battue par son beau-père qui avait divorcé de sa mère. « Tu ne vaux rien. Aucun homme ne va te marier ». Rejetée par ses camarades, elle avait fini par abandonner l'école. Elle se sentait tellement coupable.

Heureusement, elle nous a été rapidement référée et nous avons assuré sa prise en charge médicale afin d'éviter des infections sexuellement transmissibles et une grossesse non désirée. Après plusieurs séances de soutien psychosocial, elle est parvenue à surmonter cette épreuve et a même repris le chemin de l'école.

D'énormes efforts sont déployés dans la prise en charge des femmes enceintes. Cela ne suffit pas et je ne peux que déplorer le taux de mortalité maternelle toujours aussi élevé et en particulier dans ces zones de conflits armés. Malheureusement, les pesanteurs sociales limitent encore l'accès de nombreuses victimes de violences sexuelles à la prise en charge médicale et psychosociale.

Mopti - Mali

© Michele Cattani/ICRC.

Adja *avait 13 ans lorsque des hommes armés ont surgi dans son village et ouvert le feu de manière indiscriminée sur les habitants avant de repartir*[8]*. Les assaillants la croyant morte, elle a eu « la chance » de survivre.*

Elle a dû être opérée en urgence par les médecins à l'hôpital de Mopti, au Mali. Après trois mois de convalescence, elle a pu quitter l'hôpital pour être recueillie par une famille de son village qui avait survécu à l'attaque. Mais depuis, elle est handicapée et déscolarisée parce qu'elle ne peut plus marcher sur de longues distances pour rejoindre les bancs de l'école.

Aujourd'hui, Adja a 15 ans et ne peut plus puiser de l'eau au puits, porter un sceau sur la tête ou encore piler des céréales. Sa vie s'est en quelque sorte figée.

8 L'attaque a eu lieu en mars 2019 à Ogossagou, au Mali.

Thiou – Burkina Faso

©Halimatou Amadou/CICR

À Thiou, une ville à mi-chemin entre Ouahigouya, capitale de la région du Nord, et Koro, première ville malienne après la frontière, une centaine de personnes déplacées font la queue. Il est dix heures. Sous un soleil de plomb, des femmes et un groupe d'hommes et d'enfants sont venus récupérer une ration de vivres pour un mois. Devant un grand entrepôt, on distribue, à chaque famille, quelques kilos de riz, de sucre, de sel et des litres d'huile. À l'ombre d'un acacia, des femmes sont sensibilisées aux signes de la malnutrition infantile. Parmi elles, se tient une mère, petite, mince, discrète, à la limite de l'effacement.

Maimouna[9] *est âgée d'une quarantaine d'années. Elle porte un sachet en plastique noir en guise de sac à main pour conserver ses documents d'identité. Dix mois plus tôt, elle et ses neuf enfants ont quitté le village de Kaïn-Ouro. Ils ont marché quarante-cinq kilomètres, pieds nus, avant de trouver refuge à Thiou.*

Nous avons fui pour sauver nos vies. Tout a été brûlé. On est arrivés ici sans rien.

À Thiou, il n'y a pas de camp à ciel ouvert. La plupart des exilés sont hébergés par les communautés locales. Maimouna et sa famille ont été accueillis par Adjarou, un

9 Témoignage recueilli en février 2020. Voir le témoignage intégral sur CICR Afrique, *Twitter* : https://twitter.com/CICR_Afrique/status/1237416022338142209.

cultivateur et ami de longue date. Les deux familles – vingt personnes – partagent tout. Leurs destins sont désormais liés.

Quand Adjarou gagne de l'argent, il le partage avec nous. Mais il y a des jours où il n'y a rien ; alors, dans ces moments-là, chacun se débrouille.

La mère de famille s'attèle à toute une série de petits travaux pour participer aux charges de la maison.

Je pile le mil, je vais en brousse chercher des fagots de bois pour les vendre, et d'autres fois je cueille des oignons au jardin.

Plusieurs familles se sont regroupées autour d'Adjarou pour cultiver des légumes dans son jardin. Ensemble, ils espèrent générer des revenus.

Ma préoccupation actuelle, c'est de pouvoir nourrir toute la famille. Je souhaite que la paix revienne pour qu'ils puissent rentrer chez eux car il n'y a pas assez de terre à cultiver pour nous tous.

Niamey- Niger

***Kadidjatou** a 44 ans et est mère de 4 enfants. Elle a dû construire sa vie avec un handicap en dépit des conditions sanitaires et sécuritaires du pays et de la région*[10].

Je m'appelle Kadidjatou Amadou Salifou. J'ai perdu l'usage de mes jambes après avoir contracté la poliomyélite. J'avais deux ans lorsque c'est arrivé. C'est un miracle que je sois vivante. À l'époque, la maladie était méconnue et assimilée à une malédiction.

J'ai passé plusieurs mois entre l'Hôpital national de Niamey et celui de Lomé au Togo, avant de rentrer à la maison poursuivre des séances de kinésithérapie. Je me traînais par terre mais je refusais de rester enfermée entre les quatre murs de la maison familiale. Je n'avais pas beaucoup d'amis pour jouer. Au moins, je rêvais d'une vie « normale », debout et capable de faire quelques pas. Je refusais d'être anéantie physiquement et psychologiquement. Je n'arrêtais pas de me dire : « Et maintenant, que faire ? » Je savais que ma famille attendait beaucoup de moi.

Pour m'aider, mon père m'a acheté une paire de béquilles avec ses rares économies. Chaque matin, je m'installais devant la maison et je passais des journées entières à regarder défiler les gens, les voitures, la vie. Cette vie dont je me refusais d'être exclue.

10 Voir l'intégralité de ce témoignage : « Niger : Kadidjatou, surprendre malgré le handicap », CICR, 9 septembre 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/niger-kadidjatou-surprendre-malgre-le-handicap.

Dans le quartier, les gens ne savaient pas encore ce qu'était la poliomyélite. Je percevais souvent de la pitié lorsqu'ils parlaient de moi ou de mon handicap. L'école était devenue un enfer. Je ne supportais plus les railleries de mes camarades. Je voulais arrêter. À 15 ans, j'ai quitté l'école.

Par la suite, je me suis inscrite dans un atelier de formation pour les personnes vivant avec un handicap. J'ai opté pour la couture. J'étais heureuse d'être là car je découvrais pour la première fois un milieu où je n'inspirais aucune pitié.

Après mon diplôme de couture, on m'a donné une machine. J'ai mis un certain temps à me perfectionner mais j'y suis parvenue. Puis j'ai tenté ma chance et j'ai ouvert mon propre atelier. C'était incroyable : je confectionnais des articles pour femmes et enfants, mais je formais aussi gratuitement d'autres personnes handicapées.

Aujourd'hui, en plus de ses talents de couturière, Kadidjatou est une championne. Elle excelle dans des disciplines sportives telles que l'haltérophilie, le lancer de javelot, le tennis de table, la course en fauteuil roulant. Elle a décroché avec brio des médailles en or, argent et bronze lors des nombreuses compétitions régionales et internationales dans lesquelles elle a représenté le Niger.

Dakar – Sénégal

© Zalissa Sanfo/CICR

Halimatou *est née à Niamey et a grandi entre le Niger, la France, la Côte d'Ivoire et la Belgique. D'abord conseillère en communication chez Médecins Sans Frontières et ALIMA, elle a rejoint le CICR en 2019 en tant que chargée des relations publiques et porte-parole pour l'Afrique francophone. Depuis près de quinze ans, elle recueille des récits de vie de familles affectées par les conflits, les catastrophes naturelles et les épidémies en Afrique. Lors de ces missions, elle rencontre des déplacés et réfugiés, mais aussi des humanitaires dont les vies oscillent entre espoir et incertitude.*

Elle nous raconte les raisons de son engagement humanitaire.

Mon engagement était comme une évidence. J'ai le sentiment d'avoir toujours été engagée dans l'humanitaire. Mes parents se sont réfugiés en Europe dans les années 80. Avec l'exil, est venue l'obsession de rester connectés à nos origines. J'avais à peine dix ans mais je me souviens que nos journées étaient rythmées par les différents journaux télévisés et la lecture de médias internationaux. Mes parents ont passé leur vie à collecter des histoires et des articles sur le Niger mais aussi sur d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Ce sont mes premières revues de presse. Cela a très tôt forgé mon intérêt pour le journalisme et les relations internationales.

Ma mère était volontaire pour la Croix-Rouge en Belgique. Je l'accompagnais souvent dans ses activités humanitaires. Je me rappelle notamment les « goûters multiculturels » qui réunissaient des migrants venant de nombreux pays, de débats sur la citoyenneté et le racisme. Ce sont des moments précieux qui brisaient l'isolement social pour beaucoup d'entre nous. J'y ai appris la solidarité et l'appartenance à une communauté. C'est certainement ce qui explique que je comprenne la portée du travail humanitaire et que je me sente proche des victimes du conflit aujourd'hui.

S'agissant de son expérience du terrain au contact des personnes affectées par le conflit, Halimatou nous confie :

Malheureusement, ce sont souvent les civils qui paient un lourd tribut au conflit. Lors de mes voyages, je rencontre beaucoup de femmes et d'enfants. Que ce soit dans des camps de déplacés, dans des hôpitaux ou dans des milieux urbains, le parcours des femmes que j'ai croisées est teinté de violences, de souffrances mais aussi d'espoir. J'essaie de retranscrire leurs émotions, la fragilité de nos sociétés et de rappeler l'humanité au-delà de l'horreur. Dans de nombreux récits de vie, il est souvent question de « patience » et de résilience.

« Kétiné » est un des mots qui me touche le plus en Peul. Il signifie « écouter ». Lorsque je discute avec les bénéficiaires, j'applique une écoute active. La première fois que j'ai recueilli des témoignages, c'était extrêmement violent. J'étais envahie par toutes les émotions des personnes que j'avais rencontrées et je me sentais investie d'une certaine responsabilité. Je voulais à tout prix que leurs histoires servent à éveiller les consciences ; je voulais que mon travail ait un impact social.

En 2011, à Mineo, en Italie, j'ai recueilli des témoignages de migrants ayant survécu à un naufrage. Ils avaient traversé le désert et subi des violences en Libye ; ils m'ont fait part de leurs angoisses face à l'incertitude de leur avenir. Parmi eux, il y avait Abdoul, un jeune nigérien. Trois ans plus tard, il m'a appelée pour m'annoncer qu'il avait quitté le centre de transit et qu'il travaillait désormais à Rome. Quelle joie d'entendre sa voix ! Malheureusement, on ne peut pas toujours savoir ce que deviennent les personnes que l'on assiste.

Avec le temps, j'ai appris à moins porter le poids de la douleur, à apprécier les fragments d'humanité qui peuvent se révéler par un simple sourire à la fin d'un entretien. C'est aussi cela soulager.

© Halimatou Amadou/CICR

Interrogée sur le sens et la portée de son travail en tant que femme humanitaire au Sahel, Halimatou nous explique :

Derrière la fragilité des femmes se cache souvent une force insoupçonnable. Au Burkina Faso, à Fada N'Gourma, il y avait par exemple Aïssa, une femme charismatique à la silhouette élancée. L'été dernier, elle m'a prise par la main et m'a fait visiter le site de déplacés qu'elle occupait avec des centaines d'autres personnes. Elle était extrêmement déterminée. Elle me décrivait minutieusement les besoins en eau et en logements de la communauté. Elle n'oubliait personne. Elle connaissait les histoires et les besoins de chaque famille. Plus tôt, à l'abri des regards, dans sa case, elle m'a expliqué comment elle avait fui son village avec sa famille en pleine nuit après que son mari ait été tué. Elle vit séparée de ses deux enfants faute de logement disponible.

Il y a tellement de récits et qui me renvoient d'une manière ou d'une autre à ma propre histoire. Les bénéficiaires sont souvent étonnés que je comprenne leurs langues et qu'en tant que femme j'exerce ce métier. Cela les rassure de discuter avec une personne qui leur ressemble et parfois ils me disent qu'ils sont fiers et heureux que je ne sois plus « perdue », car comme eux j'ai vécu l'exil.

OPINIONS

Entretien avec Bakary Sambe

Directeur régional du Timbuktu Institute*

Texte original en français

Bakary Sambe est le Directeur régional de Timbuktu African Institute for Peace Studies (Dakar, Niamey, Bamako). Fondateur de l'Observatoire des radicalismes et des conflits religieux en Afrique, B. Sambe est enseignant-chercheur au Centre d'étude des religions de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal). Actuellement, les travaux de B. Sambe portent sur les stratégies endogènes, les dynamiques transfrontalières et l'expérimentation des approches agiles en zone de crise. En tant qu'expert auprès des Nations unies, de l'Union européenne, de l'Union africaine, etc., il a notamment conçu et mené le plaidoyer pour la création, au sein du G5 Sahel, de la cellule régionale de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (CELLARD), accompagné le processus d'élaboration des stratégies nationales au Niger, au Burkina Faso et en République Centrafricaine et réalisé le premier manuel de bonnes pratiques en matière de résilience.

En plus de nombreux articles, B. Sambe a publié plusieurs ouvrages parmi lesquels : Islam et diplomatie : la politique africaine du Maroc *(2010–2011),* Boko Haram : du problème nigérian à la menace régionale *(2015) et* Contestations islamisées : le Sénégal entre diplomatie d'influence et islam politique *(2018).*

Mots clés : Sahel, Timbuktu Institute, groupes armés non étatiques, terrorisme, résolution des conflits.

: : : : : : :

* Propos recueillis par Bruno Demeyere, Rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

Quels sont les sujets d'intérêt et les principaux axes de travail du Timbuktu Institute ?

Le *Timbuktu Institute* est une émanation de *l'Observatoire des radicalismes et conflits religieux en Afrique*, qui a été fondé en 2012 suite à la destruction des mausolées de Tombouctou et au sentiment que l'Afrique subsaharienne, que l'on considérait jusqu'ici en marge des évolutions que connaissait le monde islamique, était aussi habitée par certains courants qui pouvaient développer une idéologie radicale. Cet observatoire a fonctionné jusqu'en 2016, date à laquelle le *Timbuktu Institute* a été créé pour être avant tout un lieu de production des connaissances, dans une démarche d'opérationnalisation des savoirs. C'était une manière de doter la région de structures locales animées par des acteurs de cette même région, de produire des connaissances endogènes sur nos réalités et nos vues à partir de notre propre perspective, afin de mieux les analyser. Cet institut avait deux principaux objectifs, d'une part avoir des voix sahéliennes audibles, mais aussi crédibles, sur toutes les questions importantes du monde et de la région et, d'autre part réduire le conflit de perception des conflits avec nos partenaires internationaux, de façon à tenter de réduire au minimum l'écart entre d'un côté, la perception internationale des crises dans la région et, de l'autre, les problèmes sahéliens et les sensibilités locales.

S'il est vrai que l'Institut a été créé en réponse à l'extrémisme violent dans notre région, nous travaillons beaucoup sur la prévention des conflits, ce que l'on appelle la diplomatie préventive, mais aussi sur la médiation, tout en mettant en avant la dimension éducative mais surtout le dialogue inclusif. Nous sommes partis de l'idée selon laquelle dans l'histoire de l'humanité, on n'a jamais vu une *kalachnikov* tuer une idéologie et que, pour nous, l'éducation est à la base de tout. Nous axons nos travaux sur la prévention et c'est d'ailleurs en partie la raison pour laquelle nous avons appelé notre institut *le Timbuktu African Institute for Peace Studies* et non pas *for Security Studies*. La nuance est importante pour nous. Nous voulons nous détacher des stratégies du « tout militaire » qui n'ont jamais définitivement résolu un conflit.

Quelle lecture faites-vous des dynamiques actuelles qui structurent la violence au Sahel ?

Je crois que cette violence doit être analysée dans une perspective historique. On ne peut comprendre ce qu'il se passe actuellement au Sahel que si l'on prend en compte la dimension sociopolitique des années 70. En effet, dans les années 70, le Sahel a connu une mutation profonde que nos partenaires occidentaux n'ont pas prise en compte. Cette dynamique est la suivante. Lorsque les sécheresses ont rudement frappé le Sahel, nos partenaires occidentaux, que ce soit ceux d'Amérique du Nord ou ceux d'Europe occidentale, ne pouvaient pas venir en aide aux pays du Sahel car ils étaient eux-mêmes frappés par la crise pétrolière et financière. À l'époque, les pays qui auraient pu nous aider étaient ceux qui disposaient de la manne pétrolière, tandis que l'Europe et les États-Unis étaient en pleine crise pétrolière et économique. Les pays du Golfe ont ainsi œuvré, peut-être avec de bonnes intentions, mais en mettant

en avant deux choses ; ce que l'on appelle la *Da'wa*, c'est-à-dire la prédication et la *Ighātha*, qui, en arabe, désigne le travail humanitaire. Autrement dit, la prédication par l'humanitaire. Certes l'Afrique connaissait un type d'islam classique, tolérant, en symbiose avec les cultures locales, mais l'introduction, par le biais de la *Da'wa*, de nouvelles idéologies provenant de mouvements islamiques disposant de fonds qui faisaient du prosélytisme au travers de leurs activités sociales, a quelque peu modifié la structure et les relations entre la religion et la société.

Dans ces années 70, ces organisations avaient trouvé un certain ancrage dans nos sociétés et modifié les rapports entre les sociétés et la religion ; la religion islamique qui, jusqu'ici était un facteur de structuration et de cohésion, était en train de devenir un moyen de déstructuration avec la contestation du monde et des pratiques religieuses préétablies, notamment avec l'arrivée du wahhabisme et du salafisme dans la région.

Puis, à partir des années 80-90, la communauté internationale, qui semblait ne pas avoir compris que la situation s'aggravait, en a rajouté. On a imposé aux pays du Sahel des politiques d'ajustement structurel. On disait à nos pays d'investir le moins possible dans le social, dans la santé et dans l'éducation. Cela s'appelait « faire moins d'État, mais mieux d'État ». C'est comme si l'on vendait à nos États un modèle qui couplait démocratie libérale, libéralisation des marchés et privatisation des entreprises, en nous promettant qu'en instaurant la démocratie, même de façade, le développement suivrait. Finalement, ni le développement ni la stabilité n'ont été au rendez-vous. Et, pendant ce temps-là, c'est l'État, l'acteur le plus important, que l'on était en train d'affaiblir, qui se trouvait dépossédé de ses prérogatives régaliennes et souvent en état de faillite.

Ces mêmes organisations religieuses qui avaient déjà semé la graine dans les années 70, sont alors revenues en force avec de grandes ONG qui se sont positionnées en construisant les écoles et les centres sociaux, en creusant des puits, en apportant de l'aide et en fournissant aux populations ce que l'État, affaibli par les mesures prises par les institutions de *Bretton Woods*, n'était plus en mesure de procurer. L'État était alors en crise profonde et cela a favorisé l'émergence d'acteurs rivaux. Le multipartisme considéré comme un indicateur simpliste de démocratie est même devenu de l'ethnicisme politique. C'est ainsi que lorsque des facteurs de déstabilisation se sont ajoutés à cette situation, notamment la crise en Libye et l'arrivée de mouvements terroristes venant d'Algérie, le terreau était favorable. Le problème avec l'extrémisme violent et le terrorisme, ce n'est pas tant l'arrivée des terroristes sur un lieu bien déterminé, mais plutôt les couveuses locales, ces populations qui les acceptent mieux que l'État au point de les héberger, qu'ils peuvent y trouver et qui, naturellement, se nourrissent de frustrations, de rejets de l'État, de la mal-gouvernance *etc.* Et c'est à l'État de travailler à ce qu'ils ne puissent pas trouver de tels incubateurs qui leur sont nécessaires. Avant même la guerre contre le terrorisme, l'État a ainsi perdu la bataille pour la conquête des cœurs et des esprits.

Puis, les choses se sont envenimées. Dès le début, les stratégies du « tout militaire » avec *Serval, Barkhane, etc.* ont été mises en avant et nous nous sommes trouvés placés devant un dilemme. Ces interventions militaires qui visaient à faire disparaître les groupes terroristes n'y sont pas parvenues. Au contraire, les groupes

terroristes se sont multipliés. Nous nous sommes donc retrouvés dans une dynamique sécuritaire assez complexe où les États, déjà affaiblis par les politiques d'ajustement structurel et par la surprise de l'arrivée des mouvements terroristes, se sont mis à chercher des voies alternatives de gestion sécuritaire en développant des milices d'autodéfense, en déléguant même la sécurité à des groupes de défense. On le voit au Burkina Faso, avec les *KoglWeogo*, des milices pour la défense de la patrie. On l'a vu au Mali, avec des milices comme les *Ganda Koy* et les *Ganda Izo*. Tout cela a dégénéré et a créé une forme de méfiance entre les populations du Sahel. En plus de la violence purement terroriste émanant de ces groupes, nous avons vu éclater des violences intercommunautaires. Ces violences se nourrissent des injustices, des frustrations, de tous ces griefs causés par une mal-gouvernance publique doublée d'une mal-gouvernance sécuritaire, par la délégation de la sécurité à des communautés. Nous nous retrouvons alors dans un cycle de violence qui n'est pas près de se terminer.

Pour la plupart d'entre eux, les pays de la région sont marqués par la pauvreté, le chômage des jeunes, la déstructuration des relations intercommunautaires et une compétition de plus en plus féroce pour les ressources naturelles. Cette situation sociale peut-elle être considérée comme le principal vecteur de l'adhésion de certaines communautés à des groupes armés non étatiques (GANE) ?

Pour ce qui des facteurs de radicalisation, il y a ce que l'on appelle les facteurs attractifs et les facteurs incitatifs. Dans les facteurs incitatifs, nous trouvons tous les griefs, les frustrations, la mal-gouvernance, la pauvreté, *etc*. Dans les facteurs attractifs, nous avons des pseudo-réponses aux espoirs perdus, comme « trouver le paradis », « construire une vie meilleure » ou « obtenir justice ». Quand un jeune du MUJAO vous dit : « j'ai suivi le MUJAO[1] parce que je suis convaincu par leur système de justice », c'est l'illustration parfaite de l'échec du système de justice sur le plan local.

J'ai coutume de regrouper les radicalisés en deux catégories. Il y a ceux qui sont en quête de chance et il y a ceux qui sont en quête de sens. Les premiers sont habités par une misère sociale et par une extrême pauvreté. C'est l'exemple du jeune qui n'a aucune perspective d'avenir et qui rejoint *Boko Haram* parce qu'on lui a promis une moto et 300 000 francs CFA. Pour autant, j'estime que la radicalisation ne se réduit pas à une question de pauvreté car, si tel était le cas, on ne verrait pas aujourd'hui des jeunes occidentaux issus de familles bourgeoises rejoindre Daesh en Syrie. Ceux-là sont en quête de sens. Et je crois qu'il y a un phénomène global dont l'Afrique ne s'est pas extraite et que j'appelle la « mondialisation du croire ». Il y a aussi le phénomène global par lequel l'islam est aujourd'hui devenu le nouveau syndicat qui réunit tous les damnés de la terre. Dans les années 70, ceux qui voulaient contrecarrer et combattre le monde néo-libéral et son mode de fonctionnement s'agrippaient à des idéologies de gauche, comme le communisme et le trotskisme.

1 Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest.

Avec la disparition de ces idéologies, l'islam les a remplacées. Je crois que cela est un courant transversal que l'on retrouve aussi bien dans les sociétés sahéliennes que dans les sociétés occidentales qui n'ont pas du tout réglé la question du sens.

Je crois qu'il faut aussi considérer les émanations locales de ces phénomènes plus globaux. Certes les phénomènes se ressemblent, mais ils s'expliquent différemment selon, par exemple, que l'on se trouve au Burkina Faso dans la province du Soum ou dans celle de l'Oudalan, ou que l'on soit au centre du Mali. S'il y a des ressemblances, il sera capital, dans l'analyse de la situation, de prendre en compte les expressions locales de ces phénomènes. Il faut chercher les nids de la radicalisation violente dans l'intersection entre la faible capacité des États à inclure certaines communautés, les griefs sociopolitiques ainsi que dans les frustrations qu'ils génèrent et la capacité des GANE à les instrumentaliser.

Des partenaires internationaux sont fortement impliqués, à divers niveaux, dans la lutte contre le terrorisme au Sahel et dans les pays du bassin du lac Tchad. Au vu de la situation sécuritaire qui s'est détériorée rapidement dans cette région, cet engagement a-t-il produit les résultats escomptés ?

Ces partenaires internationaux se sont très vite portés sur la lutte contre le terrorisme, ce qui est différent de la prévention de l'extrémisme violent. La lutte contre le terrorisme s'attaque à ses effets, le terrorisme, et cela revient à éliminer des cibles qui peuvent se régénérer. Alors que la prévention de l'extrémisme violent s'attaque aux causes structurelles. Elle passe par des moyens non militaires, demande du temps et a une couverture plus large qui va de l'éducation, de la sensibilisation, au fait de répondre aux besoins essentiels. Aussi bien nos partenaires internationaux que nos États, sont moins actifs sur ce dernier aspect qui est plus lent, moins visible et qui, peut-être, nécessiterait bien plus de concessions. Aussi, ils se sont vite orientés vers le « tout militaire » et ce n'est que depuis récemment que des efforts sont déployés pour tenter d'établir des stratégies pour la région du Sahel.

Premièrement, ces *stratégies Sahel* sont ternies par des problèmes de coordination. En effet, jusqu'à très récemment, l'effort international se dispersait trop et c'était un véritable problème. Imaginez qu'il y a eu au moins une vingtaine de *stratégies Sahel* différentes, toutes conçues en dehors du Sahel et aucune ne prenait en compte les sensibilités locales. Ce n'est que récemment que l'on est allé vers ce que l'on appelle l'*Alliance* Sahel. Je crois que, par un manque de coordination, la communauté internationale a fait beaucoup d'efforts pour rien, ce qui a eu deux conséquences principales : tout d'abord, une inefficacité sur le terrain car des actions menées par les uns avaient déjà été menées par d'autres et deuxièmement un éparpillement de l'ancrage institutionnel de ces opérations à l'instar de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui, par exemple, s'est trouvée en quelque sorte, dépossédée de la question de la lutte contre le terrorisme au profit du G5 Sahel. L'erreur a même été commise d'exclure le Sahel de la CEDEAO. Cette absence de coordination de l'effort international a même conduit à déstructurer les ensembles régionaux. Les pays sahéliens ne savaient plus à quel humanitaire se vouer.

Deuxièmement, on n'a pas assez écouté le terrain. On a voulu apposer au terrain sahélien des plans conçus ailleurs, sans prendre en compte les réalités locales. C'est ce que j'appelle le conflit de perception du conflit sahélien, autrement dit les différences entre, d'une part, la perception internationale de ce conflit et ses dynamiques et, d'autre part, les sensibilités locales. C'est ce qui a fait que certains pays qui ont massivement investi en termes d'interventions militaires et qui ont payé un lourd tribut en pertes humaines parmi leurs soldats, n'ont finalement laissé qu'un sentiment assez mitigé dans la population locale. Cela était dû à un manque de communication avec les acteurs endogènes. Pour illustrer cela, je vais vous raconter une anecdote. À Diffa, dans le bassin du Lac Tchad au Niger, les populations m'ont parlé d'un projet qu'elles ont appelé le « projet poussière ». Je leur ai demandé pourquoi elles l'appelaient ainsi et elles m'ont répondu : « On n'y comprend rien. Tous les matins nous voyons une horde de 4x4 avec des drapeaux européens. Ils disent qu'ils investissent massivement, mais nous ne savons pas ce qu'ils font. Nous sommes juste habitués à voir la poussière se soulever chaque matin. On l'a donc appelé le « projet poussière ».

Je crois que la communication doit être améliorée en s'appuyant sur les relais traditionnels, des représentants légitimes, dont la parole et la crédibilité ont un sens auprès des populations locales. Ce fut l'un des éléments qui a manqué lors de ces interactions. Malgré tous les efforts déployés, tout l'argent dépensé et toutes les ressources mobilisées, ceux-ci ont souffert d'un manque d'efficacité car ils n'étaient pas adaptés aux besoins réels de la population et qu'ils n'ont pas réussi à entraîner son adhésion. Je dis très souvent que dans les opérations humanitaires et de coopération, l'idéal serait de faire de celui que l'on appelle le « bénéficiaire », un véritable coopérant, au sens d'une coopération et d'une adhésion des acteurs locaux à l'action qui est menée dès sa conception et lors de sa mise en œuvre. Cela devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie qui tienne compte des ressources endogènes et des besoins réels des populations. C'est dans cette co-construction des stratégies que l'on arrivera à sortir de cette crise.

Au vu de la communautarisation de plus en plus perceptible de la violence dans plusieurs pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, quelle est aujourd'hui la place de la religion dans ces dynamiques régionales ?

Lorsque ces phénomènes sont apparus, le facteur religieux était peut-être surestimé et, à tout le moins, il occupait une place importante dans les analyses. Cela transparaît d'ailleurs dans la terminologie puisque c'est le mot « radicalisation » qui était celui le plus souvent utilisé. Or, nous utilisons de plus en plus une terminologie faisant référence à l'extrémisme violent. Je ne dis pas que la religion ne joue plus aucun rôle. Pour autant, il y a une tendance très développementaliste, très économiciste, qui cherche à écarter complétement le facteur religieux et à ne mettre en avant que les facteurs socio-économiques. Pour ma part, je pense que même si, à la fois dans les données quantitatives et selon les statistiques, les revendications sociales et économiques sont prépondérantes, la religion demeure une cause motrice. Comme l'affirmaient les communistes dans les années 70, « nous ne comptons pas, mais

nous pesons. » Ainsi, même si statistiquement, le facteur religieux n'est pas une cause majeure, il a encore du poids car il renvoie les populations à des imaginaires et qu'il donne un sens à leur vie.

Maintenant, les aspects communautaires ont pris une place plus importante et cela figure d'ailleurs dans la nouvelle stratégie adoptée par ces groupes. Sachant qu'ils ne peuvent plus compter sur une coordination à grande échelle comme au temps d'Al-Qaida et d'Oussama Ben Laden, ils ont élaboré une nouvelle stratégie qui vise à attiser et à raviver les tensions intercommunautaires qui ne manquent pas, en leur donnant un habillage religieux. Cet habillage religieux va déclencher des interventions militaires étrangères, lesquelles vont, à leur tour, intensifier la radicalisation. Ces groupes n'ont alors plus besoin de recruter. C'est pourquoi je suis inquiet de voir aujourd'hui quelques pays du Golfe de Guinée[2] s'embarquer dans l'approche du tout-militaire avec des opérations de ciblage et de ratissage qui, compte-tenu de leurs bavures et des stigmatisations qu'elles engendrent, sème les graines de futurs conflits intercommunautaires au grand bonheur des groupes terroristes.

Des voix[3] se sont élevées, notamment au Mali et au Burkina Faso, pour appeler à un dialogue avec les GANE. Cela pourrait-il conduire à des solutions durables amenant les GANE se nourrissant du religieux (comme le Jamāʿat nuṣrat al-islām wal-muslimīn et l'État islamique au Grand Sahara) à s'associer à un processus politique de paix qui mettrait un terme au recours à la violence ?

Tout d'abord, ce débat est assez curieux dans la mesure où l'on discute de quelque chose qui a été pratiqué de tous temps ; il y a toujours eu un dialogue, qu'il soit officiel ou officieux. Deuxièmement, dans l'histoire de l'humanité, nous n'avons jamais vu une guerre qui se soit terminée sur le champ de bataille. Troisièmement, pour ce qui est du Mali, qui est le pays que je connais le mieux, le dialogue avec les GANE a été l'une des recommandations issues des consultations connues sous le nom de « Dialogue national inclusif ». C'est une demande sociale qui obéit à la logique suivante : du moment que les membres de ces GANE sont des enfants du Mali, même si ce sont des enfants perdus du Mali, nous devons leur parler. Laissez-moi vous donner quelques exemples dans d'autres pays : l'Espagne a dialogué avec l'ETA *(Euskadi ta Askatasuna)* ; en France, avec les séparatistes corses, ce n'est pas la guerre ouverte ; de même, en Irlande du Nord et dans d'autres contrées, les acteurs ne se sont pas inscrits dans une logique de guerre totale. Au contraire, en fonction des rapports de force prévalant dans ces pays, les acteurs ont eu recours à l'un de ces deux moyens : soit d'aller vers le dialogue afin de mettre fin aux combats et aux hostilités, soit d'aller vers des processus alternatifs.

2 Voir, Bakary Sambe, « Les pays côtiers dace à la menace terroriste : comment éviter les "erreurs" du Sahel ? », *Timbuktu Institute*, 7 décembre 2021, disponible sur : https://timbuktu-institute.org/index.php/toutes-l-actualites/item/531-les-pays-cotiers-face-a-la-menace-terroriste-comment-eviter-les-erreurs-du-sahel. Tous les liens internet ont été vérifiés en avril 2022.

3 International Crisis Group, « Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique », rapport n° 261, 12 juin 2018, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/261-frontiere-niger-mali-mettre-loutil-militaire-au-service-dune-approche-politique.

Il est vrai qu'il y a quelques craintes car nul ne sait où mènera ce dialogue : irons-nous vers un dialogue qui va occasionner une surenchère des groupes terroristes ce qui va conduire à leur prolifération ? En effet, chaque fois que, dans la région, le dialogue a été privilégié, on a pu constater qu'une fois que le processus est enclenché, tout le monde veut être à la table des négociations. Cela ne pourrait-il pas conduire à avoir beaucoup trop d'interlocuteurs ?

Par ailleurs, se pose la question, fondamentale, de savoir de quoi l'on va dialoguer, ce qui est actuellement une préoccupation au sein de la classe politique malienne. Le dialogue devrait-il porter sur la forme républicaine de l'État ? Devrait-il aborder les questions de justice ? Faudrait-il aménager des espaces d'expression locale, comme l'Accord d'Alger[4] a tenté de le faire sans pour l'instant parvenir à véritablement mettre cela en œuvre ? Ce sont toutes ces questions qui se posent à propos du dialogue. Toutefois, le principe même du dialogue est largement conforté par des exemples historiques et correspond aussi à la volonté des Maliens d'aller vers un dialogue inclusif avec tous les enfants du Mali, même ceux qui se sont égarés. De toute façon, je ne vois pas comment le Mali pourrait, de façon crédible, s'opposer à un dialogue avec les groupes terroristes maliens alors que le pragmatisme diplomatique lui a récemment dicté d'envoyer des émissaires à Doha pour rencontrer des Talibans.

On dit souvent que les communautés nomades, qui seraient écartées des services publics, instrumentalisent la violence en cours au Sahel pour exprimer leurs frustrations et leurs griefs à l'encontre des États. Cette affirmation est-elle fondée ? Selon Boubacar Ba, chercheur au Centre d'analyse sur la gouvernance et la sécurité au Sahel, « la communauté peule s'est finalement rebellée du fait de sa marginalisation par rapport aux systèmes de production, à la gouvernance et à l'accès à la justice. La colère n'était pas seulement dirigée contre l'État, en termes de justice et de représentation politique. Elle s'exprimait aussi contre certaines familles aristocratiques peules qui, en connivence avec l'État, utilisaient leur position pour affaiblir les bergers, les réduire à un statut de cadets sociaux[5]. »

Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, nomades et sédentaires se sont toujours affrontés. D'ailleurs, on retrouve les mêmes dynamiques dans les conflits intercommunautaires à propos notamment des ressources, entre des éleveurs et des agriculteurs. L'État doit maintenant savoir comment se construire de manière viable ou comment se reconstituer, tout en acceptant les spécificités de certaines communautés. Est-ce que ce sont seulement les communautés nomades qui se sentent ainsi discriminées et marginalisées ? Ou d'autres revendications vont-elles surgir ? Comme vous voyez, cela affecte un État central dont la viabilité repose précisément sur la centralité et sur sa prérogative de gouverner, mais qui doit en même temps être capable de gérer des

4 L'Accord d'Alger a été signé en 2015 entre la République du Mali et la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA). *Accord pour la paix et la réconciliation au Mali*, Bamako, 15 mai et 20 juin 2015.

5 Entretien avec Boubacar Ba, « Les accords se multiplient entre les djihadistes peuls et les autres ethnies », *Mondafrique*, 29 avril 2021, disponible sur : https://mondafrique.com/les-accords-entre-les-peuls-et-les-djihadistes-pourraient-embraser-le-mali/.

spécificités au sein des communautés. Je pense que l'on peut trouver des points de convergence, non seulement pour les communautés nomades, mais aussi pour tous les groupes qui ont une spécificité culturelle qui mérite d'être respectée.

Aujourd'hui, la question fondamentale concerne les Peuls, une question qui est restée extrêmement taboue et dont on ne parle pas beaucoup. Lorsque je parcours le Sahel, les Peuls, que ce soit au Burkina ou au Mali, me disent souvent qu'ils n'ont pas bénéficié du même traitement que celui consenti à certains groupes, comme les Touaregs. Certaines communautés peules considèrent qu'on a donné aux Touaregs la chance de dialoguer, qu'on leur a offert un espace pour exprimer leurs points de vue, qu'ils ont pu bénéficier de l'Accord d'Alger, *etc*. Pour ce qui est des Peuls, il semblerait, selon certains acteurs que j'ai interrogés, qu'ils souffrent d'une vision héritée de l'époque coloniale : il y a cette idée que les communautés peules sont réfractaires à l'État et qu'ils reproduisent le combat mené par Cheikhou Amadou et certaines figures historiques peules qui ont fait la guerre à l'Empire colonial français. Les États modernes auraient hérité de cette vision peu favorable des Peuls. C'est cela qui aurait conduit à les mettre à l'écart.

Ouvrir la porte aux populations nomades peut donc aussi être une approche intéressante si elle est générique. La porte doit être ouverte non seulement aux Touaregs, mais aussi à d'autres communautés qui ressentent certaines frustrations qui pourraient être atténuées par la reconnaissance de leurs spécificités culturelles. Cela doit être mené tout en veillant à l'unité de la nation et à l'intégration de ces communautés à l'État pris dans son ensemble. Contrairement aux Daoussak et à d'autres communautés, le ralliement massif de jeunes peuls à l'État islamique, dans la région de Tillabéry, est un indicateur certain de leurs frustrations accumulées.

Selon vous, en quoi la situation en Libye continue-t-elle d'alimenter la spirale de la violence au Sahel ?

L'instabilité en Libye est toujours considérée comme un élément susceptible d'engendrer des perturbations au Sahel, notamment au Tchad voisin qui a récemment connu une période d'instabilité politique, mais aussi au Niger. L'instabilité globale dans le Sahel vient de la Libye. Il ne faut pas perdre cela de vue car tant que la situation en Libye ne sera pas stabilisée, on ne peut pas espérer une stabilisation au Sahel. Aujourd'hui, nous devons veiller à ce qu'il n'y ait pas une seconde vague de propagation d'éléments conduisant à des crises depuis la Libye qui pourrait être source d'instabilité pour les pays voisins.

Quels sont les points forts, les faiblesses et les défis d'une action humanitaire neutre et impartiale au Sahel ? Pensez-vous que les États et les groupes armés adhèrent aux principes humanitaires, notamment aux Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-rouge ? Avez-vous observé des changements dans la manière dont l'action humanitaire est conduite au Sahel ces dernières années ?

À partir de 2015, j'ai remarqué une nette volonté de certaines organisations humanitaires de mieux intégrer la question des ressources culturelles endogènes et d'acquérir une meilleure compréhension des dynamiques locales. Par ses principes, notamment le principe de neutralité, l'action humanitaire a toute son importance dans un environnement de défiance généralisée entre les acteurs politiques, entre les communautés mais aussi entre les États et la communauté internationale. L'action humanitaire est utile dès lors que, fidèle au principe de neutralité objective, elle peut déployer une aide de manière distanciée par rapport aux autres acteurs et aux belligérants. Je crois, mais peut-être que les humanitaires me diront-ils que ce n'est pas leur rôle, qu'ils devraient, au regard de leur connaissance approfondie des situations et de la mine d'informations qu'ils rassemblent dans leur travail au quotidien sur le terrain, (contrairement à d'autres ONG), être impliqués dans la recherche de solutions. Je ne veux pas dire par là qu'ils devraient partager des informations confidentielles, mais je pense plutôt qu'ils devraient contribuer à éclairer la décision politique. S'ils travaillaient ensemble, la méfiance entre certains États et ces organisations humanitaires s'estomperait pour laisser place à une coopération où, certes, chacun resterait dans ses attributs, mais dans laquelle il pourrait y avoir des échanges, pour autant que cela aille dans l'intérêt des populations. Ces organisations humanitaires auraient ainsi une meilleure compréhension des besoins structurels des populations, au lieu de tenter de traiter les questions fondamentales et les besoins de manière délocalisée et parcellaire. Quant aux États, ils pourraient mieux prendre en compte les dynamiques locales telles que restituées et analysées par ces organisations humanitaires qui sont en première ligne et dans le feu de l'action.

Compte-tenu des tendances géopolitiques actuelles au Sahel, comment voyez-vous les choses d'ici à dix ans ? Ce faisant, que conseilleriez-vous aux décideurs locaux, nationaux et internationaux ?

Lorsque l'on observe les dynamiques sahéliennes, on aurait envie d'espérer. Mais, si vous posez un regard froid sur la situation, on peut craindre l'apparition rapide d'autres éléments crisogènes. En plus de l'instabilité qui règne à l'intérieur des États, mais aussi sur le plan régional avec l'émergence des groupes armés, de groupes de défense et de groupes terroristes, l'espace sahélien est en train de devenir le nouveau terrain d'un grand jeu qui se dessine entre les superpuissances. Non seulement celles-ci ont mené des opérations sur le terrain sans coordination, mais elles entrent maintenant dans une démarche de compétition. Il ne s'agit pas d'une nouvelle guerre froide au sens strict, mais elles se concurrencent en termes de déploiement. Cela a deux effets plutôt négatifs : cela décrédibilise la lutte contre le terrorisme aux yeux des

populations locales et cela se superpose aux crises dans le Sahel, les États cherchant à résoudre la première crise mais sur laquelle vont venir se greffer d'autres crises dues à des positionnements et à des concurrences de déploiement qui ne laissent pas augurer une sortie rapide de crise au Sahel. Cette guerre d'influence va accentuer les inconséquences des positions occidentales. La crainte de percées chinoise et russe va de plus en plus pousser les puissances occidentales à un certain pragmatisme diplomatique. Les principes sacro-saints qui les distinguaient de ceux qu'on appelle les « donateurs autoritaires » vont de plus en plus être sacrifiés sur l'autel des intérêts stratégiques immédiats. Malheureusement.

Pour donner une note plus positive, les acteurs sahéliens souhaitent de plus en plus prendre leurs problèmes et leur situation en main. La jeune génération qui s'appuie sur la magie du numérique, parvient tout de même à réduire l'écart avec les pays occidentaux, grâce, notamment, à la démocratisation inouïe de l'accès au savoir grâce au numérique, mais aussi par la prise de conscience de la société civile qui a accès à l'information.

De plus, ce qui me rassure un peu à propos de cette compétition entre puissances, c'est que, comme les États puissants font très attention à leur image et à leurs intérêts, cela donne une force nouvelle aux faibles. En d'autres mots, c'est une nouvelle société civile internationale qui voit le jour. Un autre aspect qui pourrait aussi être positif, c'est que (malheureusement) nous sommes devenus d'une certaine manière une même communauté internationale, la communauté internationale des vulnérables. Cette communauté internationale ne fait plus seulement référence au conglomérat des cinq États les plus puissants, membres du Conseil de sécurité. Maintenant que nous avons la vulnérabilité en partage et que sommes exposés de manière égale au terrorisme, que ce soit à Bamako, à Gao, à Berlin, à Paris ou à Londres, il est possible que cela donne naissance à une nouvelle conscience en vertu de laquelle nous devons désormais chercher et trouver des solutions ensemble. Nous sommes liés par des contraintes durables de sécurité collective.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Entretien avec Lazare W. Zoungrana

Secrétaire général de la Croix-Rouge Burkinabè*

Texte original en français

Lazare W. Zoungrana possède plus de 20 ans d'expérience au service de la Croix-Rouge Burkinabè dont il est le Secrétaire général depuis 2010.

Sociologue et titulaire d'un master de recherche en sciences de l'information et de la communication, il a mis ses compétences au service de l'humanitaire, travaillant tant sur des programmes de développement et d'urgence qu'au développement organisationnel de la Croix-Rouge Burkinabè et au renforcement de ses capacités. Il est spécialiste de la gestion de projets, des questions de genre et d'éducation, en droit international humanitaire (DIH) et en formation des formateurs sur plusieurs aspects de l'action humanitaire.

Sur le plan national, Lazare W. Zoungrana a coordonné plusieurs opérations de la Croix-Rouge Burkinabé parmi lesquelles l'assistance aux victimes des inondations de 2009 à Ouagadougou, l'assistance aux réfugiés maliens, l'assistance aux victimes des attentats terroristes à Ouagadougou, l'assistance aux victimes des violences armées en cours dans le pays, la réponse aux épidémies de méningites et, tout récemment, à la pandémie de COVID-19.

Sur le plan international, Lazare W. Zoungrana a participé à diverses rencontres en tant que président ou comme panéliste. Il a fait partie de l'équipe internationale d'évaluation de la coordination de l'action humanitaire suite au tremblement de terre en Haïti et a été membre de plusieurs groupes consultatifs au niveau international et notamment celui chargé d'élaborer la stratégie de rétablissement des liens familiaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Mots clés : Sahel, Croix-Rouge Burkinabè, Burkina Faso, assistance humanitaire, réfugiés, pandémie de COVID-19.

* Cet entretien a été conduit par Bruno Demeyere, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. En mars 2022, après cet entretien, M. Zoungrana a été nommé ministre de la solidarité nationale et de l'action humanitaire du Burkina Faso.

Quels sont les objectifs et les priorités de la Croix-Rouge Burkinabè ?

La Croix-Rouge Burkinabè vient de souffler les bougies de ses soixante ans d'existence, le 31 juillet 2021. Ce fut, pour les membres, les volontaires, les personnels, un moment fort qui leur a permis de réaffirmer leur engagement humanitaire et leur attachement aux idéaux et valeurs poursuivis par notre Mouvement. La vision, les objectifs et les priorités de notre Société nationale ont été expressément mentionnés lors d'une table ronde que nous avons organisée avec nos partenaires et qui nous a permis de présenter notre nouveau plan stratégique 2021-2030.

Pour ce qui est de nos priorités, nous avons l'ambition d'être une Société nationale de référence pour d'autres en raison de notre capacité à délivrer des services aux victimes et aux plus vulnérables, en tout temps et en toutes circonstances. C'est cette vision qui nous a conduits à fixer la protection de l'être humain et de son environnement comme objectif principal. Les priorités qui en découlent concernent la protection de la dignité humaine en dépit de l'insécurité, l'éducation et la sensibilisation des populations au devoir d'entraide par la mobilisation du pouvoir de l'humanité, la lutte contre l'isolement et la marginalisation, l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables, la protection de la santé et de la vie, la lutte contre les effets du changement climatique, la promotion des principes fondamentaux et des valeurs humanitaires. Voici, en quelques mots, déclinés les objectifs et les priorités que nous avons mentionnés dans notre plan stratégique pour les dix prochaines années.

Le 30 décembre 2020, la Croix-Rouge Burkinabè a reçu la médaille de Chevalier de l'Ordre du Mérite de la santé et de l'action sociale, agrafe « Santé » « pour son don de soi dans l'accomplissement de sa mission ». Que symbolise cette distinction pour vous et pour votre organisme ?

C'est un grand honneur et une grande reconnaissance non seulement de l'action humanitaire de notre Société nationale, mais aussi de nos partenaires puisque nous n'agissons pas seuls : nous sommes membres du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. C'est donc le fruit des efforts de *tous* les acteurs mobilisés autour de la mise en œuvre du plan élaboré par la Croix-Rouge Burkinabè pour lutter contre la pandémie de la Covid-19. C'est une distinction qui conforte l'approche inclusive, pratiquée depuis au moins deux ans au Burkina Faso, entre les différentes composantes du Mouvement. Cela traduit aussi la pertinence du principe d'unité de notre Mouvement et la couverture géographique d'une Société nationale dans son pays. En effet, c'est grâce à nos volontaires des diverses branches que nous avons pu remplir notre rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans cette crise sanitaire. Enfin, cette distinction symbolise la qualité de la coopération entre notre Société nationale et notre gouvernement.

La Croix-Rouge Burkinabè a traditionnellement mené ses activités en temps de paix. Cependant, depuis quelques années, le Burkina Faso est le théâtre d'un conflit et de violences. Il est aussi confronté à des déplacements massifs de populations en quête de sécurité. Comment la Croix-Rouge Burkinabè s'est-elle adaptée à cette nouvelle situation ? Quelles ont été les difficultés auxquelles vous avez été confronté pour adapter votre action à cet environnement sécuritaire inédit ?

Avant de répondre de façon précise à ces deux questions, il est important de rappeler que depuis sa création, le Burkina Faso a traversé des crises diverses, allant de conflits armés à des catastrophes naturelles, en passant par des régimes d'exception. La gestion de ces crises a permis d'aguerrir notre Société nationale, mais ces six dernières années, l'insécurité s'est invitée dans la vie des populations, avec son lot de conséquences humanitaires. S'adapter à cette situation nouvelle est un processus qui n'est pas gagné d'avance, malgré les principes et valeurs de notre Mouvement. Nous avons été victimes, vous en avez certainement été informés, d'incidents de sécurité aux premiers moments de la crise, avec des enlèvements de personnels et de *car-jackings* (piraterie routière).

Notre adaptation à la situation repose toujours sur nos procédures d'intervention qui doivent être fondées sur un accès sûr aux populations victimes et ce, de deux manières. D'abord, par le renforcement de notre présence auprès de la population, ce qui nous donne l'avantage d'assurer l'assistance humanitaire dans des zones d'insécurité. Avec notre solide ancrage communautaire, notre présence dans les quarante-cinq provinces administratives du Burkina et notre réseau de volontaires, nous pouvons effectivement intervenir, même dans les endroits difficiles d'accès. Cela constitue une plus-value pour la Croix-Rouge Burkinabè et nous permet d'être proches des populations au moment où des besoins humanitaires sont exprimés. Deuxièmement, le recours à des outils numériques d'évaluation et d'assistance tels que ODK (Open Data Kit), évitent de nous exposer à des déplacements à risque sur le terrain.

Nous pouvons dire que l'organisation, la structure et le réseau de volontaires de notre Société nationale constituent cette plus-value dans la situation actuelle. Cela présente l'avantage de nous permettre de poursuivre l'assistance malgré les difficultés d'accès dues à l'insécurité. Cependant, il y a toujours des difficultés qui se posent, liées à l'acheminement de l'aide, lorsque l'on ne peut pas trouver certains articles là où nous intervenons. Il y a des escortes armées, mais vous savez très bien que la Croix-Rouge, au regard de ses principes, ne peut pas se faire escorter. Face à cette difficulté, nous accentuons l'information et la communication autour de nos principes et valeurs humanitaires, de manière à pouvoir gagner la confiance de tous les acteurs sur le terrain.

Je pourrais mentionner d'autres difficultés qui tiennent à l'incompréhension de certains des principaux acteurs à propos de la protection des données personnelles des bénéficiaires. C'est un aspect que nous prenons très au sérieux, au regard de nos principes fondamentaux. On nous oppose souvent, voire on exige de nous, au nom de la coordination de la réponse, une certaine transparence ainsi que la centralisation

des listes pour permettre une complémentarité de l'action des différents acteurs. Si, en termes de transparence, cela sonne bien, il n'en demeure pas moins vrai que nous devons protéger les données personnelles des bénéficiaires de toute utilisation qui pourrait remettre en cause les principes de neutralité et d'impartialité de notre Mouvement.

En tout état de cause, l'adaptation n'a pas été si difficile pour la Croix-Rouge Burkinabè. Dès lors que nous étions déjà présents au cœur des communautés car nos volontaires en sont issus et qu'ils savent quelle est la réalité de ces populations au quotidien, il nous suffisait de mettre en œuvre notre plan de contingence pour leur fournir une assistance.

Quelle lecture faites-vous de la situation humanitaire actuelle au Burkina Faso ? Quels sont, selon vous, les principaux défis humanitaires auxquels sont actuellement confrontées les populations au Burkina Faso ? Quelles actions ou solutions préconiseriez-vous pour renforcer la résilience des populations face à ces défis ?

Le Burkina Faso fait face à une crise complexe. Aux crises habituelles comme les inondations, les situations de sécheresse, les crises alimentaires, il faudra ajouter la crise sécuritaire et la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus. Selon les derniers chiffres de notre Commission nationale de Secours d'Urgence et de Réhabilitation, en novembre 2021, il y avait plus de 1 500 000 déplacés internes. Aussi, le Burkina qui, jusque-là, n'enregistrait pas les réfugiés burkinabè dans les pays limitrophes commence à le faire. L'insécurité liée aux violences armées engendre d'autres formes d'insécurité, comme l'insécurité alimentaire, sanitaire, économique et fragilise les moyens d'existence, déjà précaires, des populations les plus pauvres. Nous constations également des problèmes accrus en termes de de protection et d'éducation. C'est ce à quoi les populations sont actuellement confrontées au Burkina Faso. Je dois dire que le tableau humanitaire n'est pas du tout brillant et nul ne sait à quel moment cela prendra fin. Les défis résident dans la durabilité, sur le long terme, de l'action humanitaire. À tous les niveaux, on sent un essoufflement. Les victimes sont totalement envahies par la douleur et le stress, tandis que les acteurs humanitaires doivent, malgré les efforts déjà consentis, en faire encore plus. À l'heure de tous les défis alimentaires et sanitaires, le défi majeur demeure la protection de la vie et la survie des personnes alors que nul ne sait ce que le jour d'après nous réserve.

En termes de résilience, étant donné qu'en fait, la crise est permanente, il est tout d'abord nécessaire d'apporter un accompagnement psychosocial permanent aux populations. Il n'y a pas de moment de répit. À chaque instant, la pression et le stress sont là. Ensuite, il faut renforcer notre action en faveur des jeunes et des femmes qui sont les plus nombreux et les plus vulnérables. La plupart des groupes armés voient la jeunesse comme un terrain fertile dans lequel ils peuvent attirer de nouvelles recrues. Nos jeunes sont désœuvrés et confrontés à de nombreux problèmes. La pyramide des âges en Afrique montre que la base est très large car la population est très jeune. Or, il se trouve que les femmes et les jeunes, qui sont les plus vulnérables, sont également les plus efficaces car, s'ils arrivent à recevoir une assistance adaptée,

ils sont capables de déplacer des montagnes pour relever les défis auxquels ils sont confrontés et favoriser la résilience chez leurs groupes et la population en général.

Quelles sont les actions ou mesures concrètes entreprises par la Croix-Rouge Burkinabè pour aider les populations à surmonter certains des principaux défis que vous venez de mentionner ? À cet égard, quels sont les difficultés et défis auxquels se heurte la Croix-Rouge Burkinabè et qu'avez-vous fait pour les surmonter ?

Au regard de la situation humanitaire nationale, nous sommes en réalité en position de « receveur universel ». Et cela amène la Croix-Rouge Burkinabè et ses partenaires à intervenir dans plusieurs domaines de l'action humanitaire. Par exemple, nous mettons l'accent sur l'éducation et la sensibilisation afin de faire évoluer les mentalités. En effet, l'action humanitaire n'est pas comprise ou prise en considération par les populations affectées et c'est là un problème courant. Ce qui fait que sur la durée, ce que nous pensons être acquis peut être remis en cause par celles-ci ainsi que par les autres acteurs qui n'ont pas pu s'approprier l'assistance que nous délivrons. D'où l'importance de travailler sur les changements de comportement. Que ce soit dans les situations de développement ou dans les situations d'urgence, nous essayons d'accompagner toute action que nous menons par une sensibilisation, une éducation des communautés avec lesquelles nous travaillons, pour favoriser un changement de comportement afin de pérenniser les acquis mais aussi de les amener à s'impliquer véritablement dans la mise en œuvre des activités.

Dans le domaine du développement, la Croix-Rouge Burkinabè déroule ses actions autour de comités modèles qui sont fortement ancrés dans des solutions endogènes. C'est une assistance humanitaire de proximité, portée souvent par de petits gestes qui ont pourtant une grande importance dans l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables. Par exemple, nous soutenons des groupes de femmes organisées autour du ramassage et de la transformation des noix de karité. Certains groupes sont maintenant autonomes sur le plan financier, grâce à la transformation et de la vente des produits locaux.

Dans des situations d'urgence, notre action va au-delà d'un don de pain, d'eau, de soins et d'hébergement, pour impliquer les communautés dans la recherche de solutions aux difficultés qu'elles rencontrent. Nous prenons aussi en compte le regard que portent les populations affectées sur leur situation en leur donnant les moyens d'exprimer leur point de vue. Il nous faut changer la manière dont nous travaillons ensemble ; nous ne pouvons plus nous contenter de seulement évaluer leurs besoins immédiats ; nous devons les encourager à s'exprimer sur la façon dont nous gérons la crise et sur ce que nous faisons pour la surmonter.

Voici, en résumé, ce que nous faisons au profit des populations et quelles sont les difficultés auxquelles nous sommes confrontés et que nous nous efforçons en permanence, de surmonter. Car c'est lorsque les temps sont durs que le Mouvement trouve le sens profond de sa mission. C'est dans des missions périlleuses que nous pouvons montrer toute l'importance de la vision et de la philosophie du Mouvement

international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Lorsque personne n'est aux côtés des populations en détresse, la Croix-Rouge doit pouvoir leur apporter un confort moral et une assistance leur permettant de revenir à une situation acceptable. Donc, en termes clairs, leur apporter le soutien pour la protection de leur dignité.

Au Sahel, la pandémie de COVID-19 a eu un impact sur la santé et la situation socio-économique d'une population déjà confrontée à une crise sécuritaire. Dans quelle mesure cette crise sanitaire a-t-elle aggravé la vulnérabilité des populations ?

Plus vous descendez dans l'échelle sociale, plus les conséquences ont été désastreuses. Les populations qui parvenaient déjà tout juste à joindre les deux bouts, ont été frappées de plein fouet par les mesures barrières. Au Burkina, les conducteurs de taxi, les travailleurs de nuit, les animateurs d'évènements sociaux, pour ne citer qu'eux, ne pouvaient plus exercer leur profession à cause du confinement et des couvre-feux. Comme cette situation a fortement perturbé leur emploi, ils sont tombés encore plus bas dans l'échelle sociale. Or, derrière ces personnes, d'autres personnes étaient dépendantes de leurs revenus. Comme vous savez, au Burkina, le salaire d'une personne ne sert pas seulement à subvenir aux besoins de la famille nucléaire, mais il sert aussi à la famille élargie, au sens africain du terme, ainsi qu'aux proches.

En plus de la perte de revenus, le coût de la vie s'est envolé. Les populations organisaient déjà des manifestations pour tenter de contraindre le gouvernement à faire baisser les prix des produits de première nécessité, mais la pandémie et, à un moment donné, la fermeture des frontières, ont fait que beaucoup de denrées ne pouvaient plus être envoyées sur le terrain. Et ce, dans un pays où nous consommons bien plus de produits qui viennent de l'étranger que ce qui est produit dans le pays.

Aussi, nous pouvons nous rendre compte que les personnes vulnérables le sont devenues deux fois plus. Que pouvons-nous alors dire des personnes déplacées qui ont tout perdu et qui se retrouvent dépendantes de l'aide humanitaire ?

Au 20 juin 2021, le Burkina Faso enregistrait 13 469 cas confirmés et 167 décès liés à la COVID-19[1]. Quel a été le rôle de la Croix-Rouge Burkinabè dans le dispositif national mis en place pour lutter contre ce virus ? Les mesures prises au Burkina Faso pour limiter la propagation du virus ont-elles eu une incidence sur la situation sécuritaire et humanitaire ?

Tout d'abord, avant d'entrer dans le détail, je dois souligner que dans la gestion de cette crise, notre Société nationale a encore pu assumer pleinement son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics. Dès les premiers instants de la crise, le ministère en charge de la santé au Burkina a fait rapidement appel à la Croix-Rouge et l'a associée à toutes les réunions pour mettre en place un plan de réponse conséquent contre la COVID-19. Nous avons été impliqués dans la surveillance, la prévention et le contrôle du virus dans les communautés. La Croix-Rouge Burkinabè est une

1 Africa Centres for Disease Control and Prevention, *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Latest updates on the COVID-19 crisis from Africa CDC*, disponible sur : https://africacdc.org/covid-19/.

structure à base communautaire. Il allait donc de soi que nous puissions apporter cette plus-value à notre gouvernement, dans le dispositif de réponse à cette crise. Plus précisément, nous avons contribué au renforcement des capacités du ministère de la Santé, notamment des services techniques déconcentrés du ministère. Nous avons travaillé sur le plan de réponse de façon à ce que, en tant qu'organisation, nous puissions être en position de transmettre des informations à ces services.

Dans le cadre de la réponse à la COVID-19, nous avons mené diverses actions avec le soutien de nos partenaires du Mouvement mais aussi de partenaires extérieurs au Mouvement, comme l'Union Européenne. Nous pouvons citer, entre autres, l'organisation de séances de sensibilisation sur la prévention de la COVID-19. S'agissant du Burkina Faso, il faut agir avec ceux qui sont sur place avec les populations, puisque les déplacements dans certaines zones sont difficiles. Mais la Croix-Rouge, du fait de sa structure à base communautaire, a été en mesure de mobiliser ses volontaires dans les quarante-cinq provinces, sur l'ensemble du territoire national, en coordination avec le ministère de la Santé, pour veiller à ce que la population soit parfaitement informée des risques présentés par la maladie et pour convaincre chacun de la nécessité de bien respecter les gestes barrières pour éviter la propagation de la maladie.

Nous avons également été très impliqués dans la désinfection des maisons des cas suspects et des cas confirmés de COVID-19, ainsi que dans la gestion des centres d'appel. À ce propos, la Croix-Rouge a joué un rôle très important car, tout au début, la population n'avait pas assez d'informations sur la pandémie et sur la façon dont chacun pouvait être pris en charge. Aussi, très rapidement, les volontaires de la Croix-Rouge Burkinabè ont été mobilisés au sein du centre de coordination des opérations que nous appelons le CORUS. Ce sont les volontaires qui répondaient aux appels de personnes qui présentaient des symptômes de la COVID-19, qui les orientaient et qui leur permettaient d'être pris en charge rapidement. Ils participaient aussi au suivi des « cas contacts ».

Nous avons aussi été amenés, dès le début, à mettre notre savoir-faire à disposition pour la gestion des dépouilles mortelles. Il y avait beaucoup de peur à ce sujet. Comme la Croix-Rouge avait déjà des personnes disposant d'une expérience d'une part dans la formation et, d'autre part, dans la gestion des morts d'Ebola, il était normal que le ministère puisse voir avec nous comment procéder dans une telle situation. Nous avons donc pu gérer le tout premier cas de décès dû à la COVID-19 en coopération avec le ministère de la Santé.

Par ailleurs, nous avons apporté un soutien psychosocial à bien des personnes qui étaient très angoissées par la situation et qui ne savaient pas vraiment vers qui se tourner. Nous avons participé au dispositif national de communication mis en place pour lutter contre la désinformation. Nous avions déjà un savoir-faire et un service opérationnel que nous avons mis au service de ce dispositif afin de gérer les rumeurs, en adaptant nos messages de sensibilisation à la maladie. Certaines rumeurs remettaient même en cause l'existence de la maladie. Il était donc nécessaire d'avoir un système de communication pour y répondre, que nous avons mis sur pied avec le ministère de la Santé, afin d'amener chacun à vraiment prendre conscience de la maladie et à comprendre comment limiter la propagation du virus.

Toutefois, cela ne fut pas un long fleuve tranquille. L'insécurité a considérablement réduit la capacité des acteurs humanitaires à se déplacer dans le pays. Ainsi, dès le début, les équipes de supervision de la Croix-Rouge ont été empêchées d'aller dans certaines villes qui étaient mises en quarantaine. Il était nécessaire de d'abord obtenir une autorisation avant de pouvoir accéder à certaines villes. Nos volontaires au niveau communautaire se heurtaient aussi à des difficultés pour se déployer dans certaines zones pour y faire de la sensibilisation. Par exemple, dans une province où règne l'insécurité, les volontaires pouvaient se rendre au chef-lieu de département, mais certaines zones étaient souvent totalement inaccessibles, alors que des populations y vivent. Se pose aussi la question de savoir comment transmettre les informations à nos volontaires qui sont sur place, sans pouvoir se déplacer. Par moments, tout s'est passé par téléphone et nous leur expliquions quels étaient les messages clés que nous souhaitions faire passer.

Ailleurs, sur les sites d'accueil des déplacés, la proximité des uns et des autres ne facilitait pas un strict respect des gestes barrières. Ce sont des populations qui vivent déjà dans des conditions stressantes du fait de leur statut de personnes déplacées et qui peinent déjà à subvenir à leurs besoins élémentaires. C'est donc difficile de travailler sereinement dans cet environnement.

L'accès à l'eau constitue actuellement un défi colossal au Sahel, en particulier dans une grande partie du Burkina Faso. Quelles sont les principales conséquences, d'un point de vue humanitaire, de l'accès restreint à l'eau ainsi qu'à l'assainissement et comment cela exacerbe-t-il les tensions et le conflit au Burkina Faso ? Selon vous, qu'est-ce qui pourrait être fait pour les atténuer et ainsi contribuer à freiner la propagation des maladies hydriques ?

Comme vous le savez, l'eau est une denrée rare au Sahel et donc au Burkina, surtout dans sa partie sahélienne, raison pour laquelle de nombreux efforts ont été consentis. Mais l'accès à l'eau demeure une grande préoccupation. Et cette question est l'une des priorités de la Croix-Rouge Burkinabè qui l'a inscrite dans sa stratégie. Dans la partie sahélienne, les eaux souterraines se renouvellent difficilement à cause de la faible pluviométrie enregistrée. Chaque année, c'est la même situation. Il y a des points d'eau mais ils sont insuffisants et les services d'entretien courant n'ont plus accès à certaines zones à cause de l'insécurité qui y règne. Il n'y a plus de maintenance. Certaines zones sont même désertées par les populations, si bien que les quelques rares forages qui existaient ne fonctionnent plus.

Les femmes et les jeunes filles qui sont de corvée d'eau, puisque ce sont généralement elles qui en sont chargées dans les zones rurales et dans les villes, doivent maintenant parcourir de longues distances pour en trouver, ce qui empiète sur le temps qu'elles pourraient consacrer à leurs familles. De plus, dans ces zones, les femmes sont exposées à des violences. À plusieurs reprises, des médias burkinabè

ont fait état de cas de femmes tuées par des explosions de mines alors qu'elles étaient à la recherche soit de fagots de bois, soit d'eau pour leurs familles[2].

Juste avant, je parlais des déplacements qui sont dus à l'insécurité, mais ce phénomène a aussi aggravé la pénurie d'eau dans les zones d'accueil. Aujourd'hui, il y a une pression humaine sur les quelques rares points d'eau, mais également une pression animalière. Le Burkina est majoritairement un pays d'agriculteurs et d'éleveurs. Donc, lorsque ces personnes se déplacent d'un point A à un point B en raison de l'insécurité, leurs cheptels peuvent se retrouver dans des endroits qui souffrent déjà du manque d'eau. C'est une préoccupation humanitaire majeure. Cela a exacerbé les conflits qui existaient déjà entre agriculteurs et éleveurs. Aujourd'hui, les gens se querellent pour quelques rares points d'eau et doivent aussi abreuver leurs animaux.

De plus, lorsqu'il y a des eaux de surface, par exemple en saison hivernale, ce n'est pas de l'eau potable. En raison de la pression humaine, lorsqu'il y a un regroupement, l'hygiène n'est pas toujours au rendez-vous. Cela provoque des maladies diarrhéiques et hydriques. Des efforts sont souvent consentis par les utilisateurs eux-mêmes. Je veux parler des populations elles-mêmes, qui font des efforts de rationnement dans l'utilisation du peu d'eau. Mais d'autres solutions doivent être envisagées dans le cas du Burkina.

Nous ne sommes pas des spécialistes de l'eau, mais en tant qu'acteurs humanitaires, nous essayons de voir comment la situation peut être améliorée, par notre expérience, par notre proximité avec la population locale. Les populations nous font souvent des suggestions pour améliorer leurs conditions de vie ; par exemple, une augmentation des points d'eau par des forages dans les zones sécurisées ou créer de nouveaux sites d'accueil pour les personnes déplacées. Or, aujourd'hui, en raison de l'insécurité, la politique dans nos pays est d'éviter au maximum la multiplication des sites d'accueil, surtout aux abords des grands centres urbains. Mais, en réalité, les personnes qui ont dû quitter leur domicile se sédentarisent dans le tout premier lieu où elles vont se sentir en sécurité. Pourtant, ce sont des endroits qui sont souvent assez vulnérables, s'agissant de la pénurie en eau.

L'idée c'est de répartir les personnes déplacées sur plusieurs sites d'accueil pour décongestionner la pression sur les rares points d'eau et ainsi de réduire au maximum l'exposition des personnes aux maladies hydriques, mais aussi à toute autre maladie liée à la concentration de personnes visant ensemble trop près les unes des autres. Cette meilleure répartition géographique des déplacés qui ont fui en raison de l'insécurité, afin de réduire la pression dans les zones rurales immédiatement accessibles qui les accueillent, fait partie des solutions qui peuvent être envisagées. En tout état de cause, la meilleure solution demeure un retour à la paix et la possibilité pour les personnes de retrouver une vie normale dans leur région d'origine. Ces personnes avaient leur propre mode de vie et avaient amélioré leurs conditions de vie. Malheureusement, en fuyant, elles se retrouvent dans une situation

2 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Burkina Faso : : quand le manque d'eau et la violence rendent la vie impossible », 16 juin 2021, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/burkina-faso-quand-manque-eau-et-violence-rendent-vie-impossible.

difficile avec un statut de déplacés internes. C'est pourquoi l'ultime solution réside dans le retour à la paix, mais aussi dans l'accompagnement de ces populations pour qu'elles retournent chez elles, là où elles pourront continuer à mettre en place les conditions propices et nécessaires à une bonne qualité de vie.

En quoi la diffusion des principes et des valeurs humanitaires peut-elle contribuer à prévenir et à alléger les souffrances des populations affectées par les conflits armés en cours au Sahel, y compris au Burkina Faso ? Selon vous, comment peut-on accroître la connaissance et le respect de ces valeurs et principes, notamment au Burkina Faso ?

Avant d'être Secrétaire général de la Croix-Rouge, j'ai moi-même été en charge de la promotion des principes et valeurs humanitaires au sein de la Croix-Rouge Burkinabè. Les principes fondamentaux ont été proclamés pour faciliter l'action humanitaire de notre Mouvement, en tout temps et en toutes circonstances. Chaque principe fondamental, au-delà de la sémantique, véhicule un certain nombre de valeurs qui, si elles sont comprises et appliquées, rendent l'action et l'assistance humanitaires plus efficaces. Lorsque, au-delà de notre engagement, nous examinons les principes fondamentaux, il faut voir quel comportement ils induisent pour les acteurs du Mouvement que nous sommes, mais aussi pour les autres acteurs avec lesquels nous sommes amenés à travailler. Surtout, que cela permet d'avoir la confiance des bénéficiaires de notre action humanitaire et aussi des autres acteurs qui doivent pouvoir faciliter la mise en œuvre de nos activités sur le terrain.

Prenons le principe d'humanité, qui prône l'amitié entre les peuples. Ce n'est rien d'autre que de la prévention. Si l'amitié devient une pratique entre les individus et les peuples, le monde de paix, tant prôné dans les discours, deviendra une réalité. Aussi, témoigner de la solidarité à l'égard de son prochain, à l'égard de son semblable qui est en difficulté parce qu'un autre a créé cette situation d'instabilité, d'insécurité ou de difficulté, amène à ne pas considérer tout être humain comme un ennemi. Vous êtes face à une situation de vulnérabilité créée par un être humain et un autre être humain vient vous apporter une solution. D'une certaine façon, cela relativise votre position dans le cas où c'était une position de vengeance à l'encontre de l'être humain en général. Vous vous rendez alors compte qu'il y a des gens qui peuvent provoquer des situations déplorables, mais qu'il y en a aussi qui peuvent apporter des solutions aux situations dans lesquelles nous nous trouvons. C'est dans cette perspective qu'en 2002, nous avons produit avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) un album musical, *L'Homme est un remède pour l'Homme*[3], plutôt que *l'Homme est un loup pour l'Homme*.

Les principes et valeurs humanitaires, tout en protégeant les populations par l'invitation qui est faite aux acteurs de respecter les normes humanitaires, facilitent l'accès aux victimes et la délivrance de l'aide. L'activité d'assistance est fondée sur la bonne compréhension et l'application de ces principes fondamentaux. Imaginons

3 CICR, « Abidjan - projet musical: L'homme, un remède pour l'homme », 26 août 2002, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/cote-d-ivoire-pm-2002-130404.htm.

un instant que les populations n'aient reçu aucune assistance : à quoi ressemblerait notre monde ? Que deviendrait-il ? La diffusion des principes fondamentaux est en quelque sorte le tapis rouge que nous pouvons dérouler, quel qu'en soit le lieu, pour permettre de renforcer notre crédibilité et d'amener les différents acteurs à faciliter l'exercice de notre mission, une mission strictement humanitaire, ayant pour seule vocation de soulager les souffrances humaines et de redonner aux gens confiance en eux, d'avoir à nouveau confiance en la vie et de continuer à se battre pour que le monde soit meilleur. En un mot, les principes fondamentaux sont là pour que l'on ait un monde plus humain et épanoui.

Quelles sont les relations entre la Croix-Rouge Burkinabè et le CICR ? À l'aune de la situation humanitaire au Burkina Faso, quels sont les principaux aspects de la communication et de la coopération entre le CICR et votre Société nationale ?

Le CICR et la Croix-Rouge Burkinabè entretiennent une relation de partenariat sans interruption depuis 1986. C'est donc une longue relation d'amitié et de coopération qui couvre de multiples domaines, la communication, la promotion des principes et valeurs humanitaires, le rétablissement des liens familiaux, l'eau, l'hygiène, l'assainissement, la santé communautaire, la diplomatie humanitaire, mais également le renforcement des capacités de la Société nationale, donc un soutien institutionnel. Ce partenariat a pu se construire au fur et à mesure, pierre après pierre, pour nous permettre aujourd'hui de dire que notre partenariat avec le CICR est de grande qualité et ne fait que se renforcer d'année en année.

De nos jours, nous planifions des activités communes et nous sommes dans une logique d'inclusion, voire de complémentarité efficace. Au regard de la situation que connaît le Burkina et du devoir humanitaire que le CICR et la Croix-Rouge Burkinabè ont vis-à-vis des populations dans le besoin, la communication entre nos deux entités porte sur des enjeux relatifs à la coordination interne et à la coordination avec les autres acteurs. Puisque nous appartenons à la même famille, chacun devra tout mettre en œuvre pour ne pas, par une communication solitaire, mettre en difficulté les autres composantes du Mouvement. C'est pourquoi il est capital d'avoir des accords-cadres de coopération entre les composantes du Mouvement au Burkina et, pour nous, d'avoir des échanges quotidiens avec la délégation du CICR au Burkina Faso sur des sujets d'intérêt commun.

Nous communiquons aussi par la manière dont nous nous comportons ; c'est une façon de faire qui nous tient à cœur depuis longtemps. Il ne faut pas servir à l'opinion publique, un discours qui serait contradictoire avec notre pratique. Nous parvenons à mettre nos actes en accord avec notre discours et cela nous amène à organiser des rendez-vous conjoints avec les autorités et d'autres acteurs pour parler d'une même voix en tant que Mouvement. Cela a souvent eu des résultats assez positifs dans le cadre de notre coopération avec le CICR. Nous avons une mission commune, nous sommes dans le même pays, nous vivons les mêmes réalités, nous avons un objectif commun qui est de faire en sorte que la mission de la Croix-Rouge

au Burkina Faso soit bien accomplie et que nous puissions être des référents dans les domaines où nous avons une réelle expertise. À cet égard, nous faisons en sorte de délivrer nos messages au public le plus clairement possible, y compris à l'intérieur du pays, ce qui nous permet vraiment de mener à bien nos différentes actions sur le terrain et, plus généralement, de conforter l'image de notre institution. Si un maillon du Mouvement, qui constitue un système, ne se porte pas bien, c'est tout le système qui sera affaibli. Donc, nous faisons en sorte qu'à travers cette communication, tous les maillons s'assemblent bien pour la bonne santé du système et l'efficacité de notre action humanitaire sur l'ensemble du territoire du Burkina Faso.

On fait souvent référence à l'ancrage communautaire de la Croix-Rouge Burkinabè. Qu'est-ce que cela veut dire exactement et comment cela se traduit-il, en termes opérationnels ?

L'ancrage communautaire signifie pour nous que les populations s'approprient notre mission, nos principes et nos valeurs à travers un réseau de volontaires issus des communautés et qu'elles soutiennent. Ce réseau est constitué par des personnes qui endurent les mêmes épreuves, qui partagent la même culture, la même réalité et qui vivent les mêmes joies et peines.

Dans cette logique, nous impliquons les communautés dans la mise en œuvre de nos différentes activités, parce qu'il ne suffit pas de dire que vous êtes au sein de la communauté tout en menant des activités parallèles qui ne les impliquent pas. Nous travaillons justement à ce que les communautés elles-mêmes portent les activités de la Croix-Rouge. Cela se traduit par l'implantation communautaire des branches de la Société nationale. Vous ne pouvez pas être présent au niveau communautaire sans que vous ne soyez relié à un système et ce système, c'est la façon dont la Croix-Rouge Burkinabè est organisée sur l'ensemble du territoire national, jusqu'au niveau communautaire. Il y a donc des comités de secteurs, des comités de communes qui sont opérationnels, pour permettre à chaque membre de la communauté qui est engagé, de s'exprimer à travers un support organisationnel et institutionnel bien rodé.

Nous essayons de créer des réflexes humanitaires dans les esprits des populations et cela facilite aussi, en cas de situation d'urgence, les opérations humanitaires de grande envergure. On dit que « qui veut aller loin ménage sa monture ». On dit également que « qui peut le plus, peut le moins ». Il faut également noter que quand on commence déjà par expérimenter le peu, on sera en mesure de faire encore plus. Pour cette raison, il faut que même en dehors des situations de crise, nos volontaires puissent vivre les réalités. Il leur faut développer des activités communautaires qui participent à la résilience des populations, de façon à ce que, en situation de crise, nous soyons en mesure d'exécuter les opérations de la manière la plus efficace.

La Croix-Rouge a aussi mis en place un numéro vert pour recueillir les plaintes. C'est une plateforme offerte aux communautés (bénéficiaires et hôtes) ainsi qu'à tout autre témoin, qui peuvent ainsi nous donner leur avis sur notre action. Notre objectif est de recueillir et de traiter leurs réclamations et suggestions afin

d'améliorer l'implication de la population et la qualité de l'assistance qu'elle reçoit. Ce numéro est ouvert 24 heures sur 24.

La situation humanitaire au Burkina Faso a beaucoup évolué ces deux ou trois dernières années, à mesure que la situation s'est dégradée. Quels sont les principaux enjeux de coordination avec les autres acteurs humanitaires ? Leur présence a-t-elle influencé, d'une manière ou d'une autre, positivement ou négativement, les relations entre les autorités et votre Société nationale (et votre rôle en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics) ?

Nous entretenons de bonnes relations avec les autres acteurs humanitaires et surtout avec notre gouvernement. Il y a même un ministère de tutelle qui est le référent de l'action humanitaire au Burkina. Je ne vous apprends rien lorsque je vous dis qu'une société de Croix-Rouge ou de Croissant-Rouge est créée dans un pays pour appuyer l'État dans le domaine humanitaire. Nous avons des projets que nous menons en consortium avec d'autres acteurs humanitaires et cela traduit notre bonne coopération. Et nous nous réjouissons que d'autres acteurs fassent la même chose que nous, car la finalité est de pouvoir venir en aide aux populations les plus vulnérables. Avec les autorités et le ministère de tutelle, nous sommes en train de voir comment nous pouvons avoir des contrats d'objectifs nous permettant, non seulement de bénéficier du soutien de notre gouvernement pour faciliter un certain nombre de choses, mais aussi de pouvoir travailler en étroite coopération avec des organismes humanitaires institutionnels. C'est l'un des projets qui nous tient à cœur et que nous entendons mettre en place avec le gouvernement.

En ce qui concerne l'influence, toute relation humaine subit des influences, que ce soit parce que l'on ne partage pas les mêmes stratégies d'intervention, ou parce que l'on n'est pas au même niveau de préparation pour intervenir. Cela peut parfois engendrer certaines difficultés, mais que nous arrivons toujours à surmonter. Car, en même temps que nous cherchons cette coopération, chaque entité garde ses principes et son plan d'intervention. L'essentiel est de travailler à ce que le principe de complémentarité puisse être à l'ordre du jour.

S'agissant de notre gouvernement, nous bénéficions de son soutien et surtout d'une subvention annuelle qui nous montre à quel point celui-ci est attaché à ses engagements. En étant partie aux Conventions de Genève, en ayant facilité la création de la Société nationale, le gouvernement apporte son soutien financier, mais également beaucoup d'exonérations, ce qui nous permet d'acquérir le matériel d'assistance à des coûts abordables et, ce faisant, d'augmenter le nombre de bénéficiaires qui reçoivent une assistance.

Comment voyez-vous la situation humanitaire au Burkina Faso d'ici à cinq ans ?

Sur ce point, je ne vais pas être très long car les faits parlent d'eux-mêmes. Notre vision prospective de la situation humanitaire et nos attentes ont déjà été fixées dans notre plan stratégique de dix ans (2021-2030). La situation ne sera pas meilleure,

au regard des événements actuels et de leurs effets, immédiats, à moyen-terme et à long-terme. Pour l'instant, l'avenir ne peut être envisagé de manière optimiste. En plus de cela, il y a des événements qui sont imprévisibles, comme la crise sanitaire que nous vivons en ce moment, qui peuvent surgir à tout moment et remettre en cause les prévisions des planificateurs, même les plus talentueux. Dans les prochaines années, dans les cinq ans, je pense qu'il n'est pas exclu qu'on ait encore d'autres événements imprévisibles. Aujourd'hui, il est question de nouveaux variants, *etc*. et, comme chaque fois dans ce type de situation, cela ne fait qu'aggraver les problèmes humanitaires.

Dans le cas du Burkina, tant que régnera l'insécurité, il y aura des déplacements internes de populations ; il y aura des abandons de terres par des populations majoritairement constituées d'agriculteurs et d'éleveurs ; la production agricole sera insuffisante et cela signifie que la population sera privée de ses moyens de subsistance. Quand bien même les violences prendraient fin à court terme, nous ressentirons les conséquences humanitaires qu'elles ont déjà engendrées sur le long terme. À mon avis, l'avenir dans les cinq ans à venir, est vraiment sombre et incertain.

Avant, nous avions l'habitude de crises comme des inondations, les sécheresses, les méningites. Mais aujourd'hui il y a des crises imprévues comme la COVID-19 et ses multiples variants. À la Croix-Rouge Burkinabè, nous avons pour principe de toujours mieux nous préparer et de nous équiper pour faire éventuellement face à tout type de crise.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose à l'attention de nos lecteurs ?

Je voudrais inviter tous les lecteurs à ne pas tarir de compassion pour les personnes les plus vulnérables. Aucune position dans ce monde n'est acquise définitivement. D'un jour à l'autre, on peut quitter une position de confort pour se retrouver dans une position de vulnérabilité. La situation que nous connaissons le prouve largement. Ce, pour dire qu'en favorisant la pratique de la solidarité, en favorisant des réflexes humanitaires à l'égard de ceux qui sont en difficulté, chacun en sera bénéficiaire en retour. Aussi, mobilisons-nous pour être des acteurs engagés pour l'humanité qui est en souffrance.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Entretien avec Gilles Yabi

Fondateur et président de WATHI *

Texte original en français

Gilles Yabi est le fondateur et directeur exécutif de WATHI, un think tank *citoyen de l'Afrique de l'Ouest. Il oriente et supervise les activités du* think tank *dont l'équipe permanente est basée à Dakar (Sénégal). WATHI est une plateforme ouverte de production et de dissémination de connaissances et de propositions sur toutes les questions cruciales pour le présent et le futur de l'Afrique de l'Ouest et des autres régions du continent. Gilles Yabi est régulièrement invité à partager ses réflexions sur les questions politiques, économiques, d'éducation et de sécurité avec diverses organisations africaines et internationales. Il a également une longue expérience de l'interaction avec les médias, publie depuis une quinzaine d'années des tribunes sur les questions politiques et économiques africaines. Il anime la chronique hebdomadaire « Ça fait débat avec WATHI » diffusée sur Radio France Internationale (RFI).*

: : : : : : :

Quels sont les sujets d'intérêt et les principaux axes de travail de WATHI ?

WATHI, qui se définit comme un *think tank* citoyen pour l'Afrique de l'Ouest, est un laboratoire d'idées qui a un positionnement particulier. Wathi part de l'idée qu'il est nécessaire que, dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, de plus en plus d'hommes et de femmes aient conscience des principaux enjeux pour le présent et surtout pour l'avenir, de la région. WATHI se veut donc d'abord une plateforme d'échange d'idées, de propositions et d'analyses sur toutes les dynamiques qui nous semblent être les plus importantes et qui dessinent l'avenir de cette région. Il convient de préciser que

* Cet entretien a été conduit par Bruno Demeyere, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

nos réflexions dépassent l'Afrique de l'Ouest pour considérer l'extrême diversité du continent et la nécessité de promouvoir un panafricanisme réaliste et pragmatique.

L'une des particularités de WATHI réside dans sa dimension généraliste. En effet, nous ne travaillons pas en examinant les questions politiques, sécuritaires, éducatives ou économiques, de manière isolée, mais en considérant l'ensemble de ces aspects et les points qui les lient. Nous avons aussi une autre particularité : nous avons choisi d'être un *think tank* citoyen engagé, assumant ainsi de vouloir changer la trajectoire des pays de cette région et en étant conscients qu'il s'agit d'une entreprise de longue haleine. Nous formulons donc des propositions dans tous ces domaines avec le sentiment d'exercer notre responsabilité en tant que citoyens.

Quelle lecture faites-vous des dynamiques actuelles qui structurent la violence au Sahel ?

Le premier point que je voudrais souligner est que la situation actuelle est extrêmement préoccupante. Il y a encore dix ans, personne dans la région ne pouvait imaginer que nous serions dans la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui, que ce soit au regard de l'insécurité, de l'absence de visibilité quant à l'avenir, même à court terme, mais aussi en termes d'instabilité politique avec la série de coups d'État que nous avons par exemple connus au Mali depuis 2012. J'ai vécu au Mali en 2009-2010 et s'il est vrai qu'il y avait déjà à ce moment-là des prises d'otages et d'autres incidents sécuritaires récurrents dans le Nord, personne n'aurait pu imaginer que moins de deux ans plus tard, nous serions confrontés à une crise aussi complexe. On peut dresser le même constat pour le Burkina Faso. Il y a encore seulement six ans, personne n'aurait imaginé que le Burkina Faso serait dans cette situation d'insécurité avec des attaques récurrentes et très meurtrières dans les régions du Nord et de l'Est, avec un million et demi de déplacés.

Ce qui me semble encore plus préoccupant, c'est que nous ne parvenons pas à nous projeter dans l'avenir avec confiance. Quand on prend les pays un par un, on a le sentiment que, pour chacun d'eux, le processus de sortie de crise se trouve dans une sorte d'impasse et il est difficile d'être optimiste. Enfin, dernière remarque : nous ne devons pas seulement observer le présent, mais nous devons aussi examiner ce que cela signifie pour l'avenir car c'est ce qui va nous permettre de sortir de la crise et de créer les conditions propres à éviter des crises encore plus graves dans le futur. Pour répondre à l'insécurité et aux violences, il nous faut, dès à présent, anticiper leurs possibles conséquences, notamment en termes d'éducation : ce que signifie d'avoir des écoles fermées, ce que signifie d'avoir une situation humanitaire aussi difficile, car c'est en ayant ces questions à l'esprit, que nous serons en mesure d'élaborer les bonnes stratégies et de prendre les mesures nécessaires.

La plupart des pays de la région sont confrontés à la pauvreté, à un taux de chômage élevé chez les jeunes, à la déstructuration des rapports intercommunautaires et à une compétition de plus en plus accrue pour les ressources naturelles. Cette situation sociale peut-elle être considérée comme le principal vecteur de l'adhésion de certaines communautés à des groupes armés non étatiques (GANE) ?

L'erreur qui me semble être souvent commise lorsque l'on analyse les raisons pour lesquelles des jeunes s'engagent dans des GANE, est que l'on cherche généralement à identifier deux ou trois facteurs et à les isoler du contexte général, ce qui ne permet pas de saisir l'entière complexité de la question de l'émergence des groupes armés et de leur développement. Je fais souvent un parallèle avec l'analyse des conflits que l'on appliquait à des groupes rebelles qui existaient bien avant les groupes dits djihadistes ou terroristes. Avant la montée du terrorisme dans la région, le Libéria, la Sierra Léone et la Côte d'Ivoire ont été confrontés à des conflits armés importants, dans les années 1990 et 2000.

Lorsque j'analyse des conflits armés, je prends toujours en compte trois éléments : les acteurs, les moyens et le contexte. Analyser les acteurs, c'est établir des hypothèses sur leurs motivations, puis faire la distinction entre leurs motivations et leurs discours, lesquels ne disent jamais tout de leurs motivations réelles. Il faut aussi ensuite examiner les moyens qu'ils ont à leur disposition et qui sont d'une importance capitale pour comprendre l'émergence d'une rébellion armée et sa longévité. L'environnement politique, économique et social dans lequel un conflit surgit et se développe, constitue une autre dimension importante. C'est à ce niveau d'analyse qu'il nous est possible de voir l'influence du niveau de pauvreté, de l'absence d'opportunités économiques, du chômage, *etc.* Certains contextes sont plus favorables que d'autres à l'émergence d'un groupe rebelle armé et donc d'un conflit armé. Toutefois, l'environnement ne fait pas tout. L'existence d'un GANE suppose aussi la présence d'un certain nombre de personnes animées par des motivations et des intérêts, des moyens et un contexte favorable. Sans cette analyse plus large, on a tendance à se focaliser seulement sur certains de ces éléments.

D'ailleurs, on oublie souvent l'importance des moyens car le chômage et la marginalisation de populations ne suffisent pas à faire naître un groupe armé organisé et d'une certaine importance. Il faut aussi des moyens importants et un rapport de force particulier entre les États et les entités non-étatiques pour que celles-ci prennent le risque de s'engager dans une lutte armée. Tout cela pour dire que si les facteurs de marginalisation sont importants, il ne faut pas penser que les frustrations d'un groupe suffisent à expliquer les conflits armés. Lorsqu'un groupe armé organisé arrive dans un village où il n'y a ni service public, ni forces de sécurité capables de résister, il n'est pas nécessaire que la population adhère au discours de ce groupe pour composer avec lui.

Il nous faut analyser les véritables raisons de l'engagement des jeunes dans les groupes armés, qu'ils soient djihadistes ou non. Certains s'engagent car ils croient au discours qui est servi par ces groupes et d'autres parce qu'ils n'ont pas le choix, dès lors que c'est le seul groupe qui est présent et qu'il est puissant. Les leaders de

ces groupes savent eux aussi comment tirer parti de la situation pour ajuster leur discours afin de stimuler le recrutement de combattants. Mais j'insiste de nouveau sur le fait que c'est la conjugaison entre le fait que des groupes aient les moyens de semer la violence et le fait que les États soient absents, incapables ou insuffisamment bienveillants vis-à-vis des populations, qui a ouvert la voie aux violences et à l'insécurité dans la région.

La forte implication, à divers niveaux, de partenaires internationaux dans la lutte contre le terrorisme au Sahel et dans les pays du bassin du lac Tchad a-t-elle produit les résultats escomptés face au développement assez rapide de l'insécurité dans ces zones ?

Tout d'abord, je voudrais dire qu'il suffit d'observer l'insécurité actuelle au Sahel en ses diverses manifestations, pour se rendre compte qu'à l'évidence, l'implication de divers acteurs internationaux depuis 2012 et notamment l'intervention de la France en 2013, n'a pas suffi à ramener la sécurité. Lorsque l'on analyse la façon dont la situation a évolué, on constate clairement un changement dans l'expression des violences et de l'insécurité, ainsi que leur extension géographique, du Nord du Mali vers le centre de ce pays, puis vers les pays voisins.

Deuxièmement, d'un point de vue analytique, il faut avoir l'honnêteté de dire qu'il n'est pas possible de simplement comparer l'avant et l'après. Il nous faut aussi prendre en compte le fait que nous ne savons pas ce qu'il se serait passé s'il n'y avait pas eu une intervention internationale. Il est important de souligner que, sans cette intervention, la situation aurait peut-être été pire. Il nous faut garder cela à l'esprit lorsque nous commentons l'impact des interventions internationales.

Pour ce qui est des interventions extérieures – sans entrer dans le détail de chacune d'elles –, il est important de souligner que le manque de clarté dans les objectifs et la pluralité des acteurs, lesquels n'ont pas nécessairement les mêmes ambitions, constituent une difficulté supplémentaire qui vient s'ajouter aux défis auxquels les pays concernés sont déjà confrontés. Il y a non seulement un besoin de coordination, mais il y a aussi un besoin d'alignement très clair des partenaires qui interviennent dans la région sur des objectifs qui sont convergents avec ceux des pays de la région et surtout des populations. Ce travail politique est essentiel pour que l'intervention internationale ne soit pas perçue par les populations du Sahel comme un problème venant s'ajouter aux leurs, mais comme constituant une partie de la solution. Il y a sur ce point-là beaucoup à faire pour clarifier les objectifs et les intérêts des uns et des autres.

Les violences perpétrées dans divers pays du Sahel et en l'Afrique de l'Ouest sont de plus en plus factionnelles. Quelle est la place de la religion dans cette tendance régionale ?

J'en reviens à la nécessité d'éviter de faire des analyses qui ne soient axées que sur certains facteurs aux dépens d'autres, ce qui empêche de voir le lien entre d'une part les effets des évolutions à moyen et à long terme et, d'autre part, les causes immédiates de la situation. Le facteur religieux est important dans la dynamique politique du Sahel, mais ce n'est pas nécessairement le plus important et ce n'est certainement pas le seul. La situation actuelle dans les pays du Sahel est le résultat de ce qui a été fait pendant vingt, trente ans ou plus dans chacun des pays.

Ce que l'on observe aujourd'hui, notamment en termes d'affaiblissement des États, c'est un processus d'assez longue durée ; l'incapacité des États à être présents, physiquement, auprès des communautés, y compris les plus éloignées des capitales ; l'incapacité à développer des politiques éducatives qui auraient permis de former une partie plus importante de la population et de la rendre davantage capable de participer aux politiques publiques et à la vie politique.

Ces tendances ont évolué au rythme des influences extérieures, notamment religieuses. Si l'on prend les pays du Sahel, on sait très bien que pendant les vingt dernières années, l'influence de courants religieux radicaux qui étaient différents de ceux préexistants dans la région, a été de plus en plus marquée. Au fil du temps, cela a fini par créer des conflits entre ceux qui pratiquaient un islam traditionnel et les nouveaux courants, du fait de la formation des imams, notamment dans les pays du Golfe. Ce facteur religieux qui ne doit pas être sous-estimé, joue un rôle dans la manière dont les sociétés sahéliennes ont évolué au cours des vingt dernières années. L'ancrage des groupes armés djihadistes est lié à ce qu'il se passe dans les pays limitrophes, à l'évolution de la société et à l'affaiblissement de l'État. Si l'on n'est pas capable de voir que l'offre religieuse s'est diversifiée parallèlement à l'affaiblissement des États et à leur incapacité d'offrir un système éducatif, on ne saisit pas très bien la dynamique religieuse qui a abouti à la situation actuelle.

Les éléments communautaires et les relations entre groupes ethniques au Sahel appellent aussi une analyse de l'environnement et de l'évolution des États sur la durée. Les États du Sahel, comme la plupart des États africains, sont des pays qui sont marqués par une très grande diversité ethnique, religieuse et culturelle. L'une des raisons de la faillite des États, ou, pour être plus précis, de l'échec des États, ces dernières années, à se renforcer, tient dans au fait qu'ils n'ont pas réussi à construire des modèles politiques qui soient adaptés à cette diversité et qui permettent de bien la gérer. Il en est résulté à la fois un manque de cohésion et une absence d'adhésion à une vision de l'État qui cultive l'unité et qui respecte et valorise la diversité interne. Selon moi, l'évolution de la situation dans la région peut en grande partie être attribuée à ce qui n'a pas été fait sur le plan politique pour construire un État qui soit adapté aux besoins des populations et à la nécessité de gérer la complexité des sociétés sahéliennes.

La rivalité entre, d'une part, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) et l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) et, d'autre part, l'État islamique en Afrique de l'Ouest (ISWAP) et le Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad (JAS) et le groupe connu sous le nom de Boko Haram, semble avoir intensifié le niveau de violence contre les civils. Est-ce le signe que la violence est désormais la seule et unique expression des rapports de force entre ces groupes dans la région du Sahel et dans la région du lac Tchad ?

Il est très clair qu'il y a une différence dans les modes opératoires de ces groupes. Il y a probablement aussi une différence dans leurs motivations profondes – bien que, sur celles-ci, on ne puisse émettre que des hypothèses. Je crois que les modes opératoires d'un groupe armé sont révélateurs de la nature de ce groupe et de la manière dont il faudrait l'appréhender. Ce n'est pas la même chose d'avoir un groupe armé qui estime qu'il est légitime de s'attaquer à des civils, ou d'avoir un groupe armé qui estime qu'il faut seulement s'attaquer à des soldats ou à des représentants de l'État. Dans les deux cas, la violence n'est pas justifiée, mais le choix des cibles et des modes opératoires donne quelque indication sur les personnes à qui on a affaire et sur la manière dont il est possible de résoudre le conflit.

Aujourd'hui, il y a une prolifération d'acteurs de l'insécurité dans la région du Sahel et dans le bassin du Lac Tchad, ce qui vient ajouter à la violence. Non seulement ces groupes voient les États et leurs partenaires extérieurs comme des adversaires, mais on assiste aussi à des rivalités entre ces différents groupes pour le contrôle du territoire, ce qui génère encore davantage de violence. La prolifération et la rivalité entre ces groupes armés, notamment le GSIM et l'EIGS, ne font qu'exacerber les violences et rendent la vie des populations civiles encore plus difficile. Je crois aussi que ce qu'il se passe actuellement dans le bassin du Lac Tchad est en lien avec la scission de Boko Haram.

De plus, le fait que l'ISWAP, qui est très solidement équipé et beaucoup mieux organisé que ne l'était Boko Haram sous Abubakar Shekau, prenne maintenant le leadership au Nigéria montre bien cette tendance ; les groupes armés les plus forts, qui sont généralement ceux qui ont les moyens militaires les plus importants, finissent souvent par l'emporter. Cela nous ramène à la question des moyens et de l'importance d'instaurer un rapport de force qui ne soit pas favorable à ces groupes armés et notamment à ceux qui s'en prennent aux civils.

Un autre élément, s'agissant des violences commises à l'encontre de civils, tient à ce que très souvent, au Burkina Faso et au Mali, des milices communautaires ont participé à des massacres de civils. Cela veut dire, à nouveau, qu'il ne faut pas simplement se concentrer sur des groupes spécifiques désignés comme terroristes, mais qu'il nous faut regarder l'ensemble des acteurs de l'insécurité. Quels qu'en soient les auteurs, les massacres de civils, en particulier, doivent être très fermement réprimés, sans quoi le message qui est transmis encourage la commission d'autres attaques.

Des voix se sont élevées, notamment au Mali et au Burkina Faso, pour appeler au dialogue avec les GANE[1]. Associer des GANE religieux (GSIM, EIGS et d'autres) à un processus politique de paix qui mettrait un terme au recours à la violence, pourrait-il constituer une solution durable ?

Savoir comment répondre à l'insécurité qui règne actuellement, est l'une des questions les plus difficiles. Je dirais qu'il y a d'abord une dimension pragmatique. Si aujourd'hui, on discute beaucoup de l'opportunité d'ouvrir un dialogue, c'est parce que l'on constate que la situation ne s'est pas améliorée malgré les interventions militaires. On se dit qu'il faut peut-être tenter autre chose, comme une approche politique passant par le dialogue. En ce sens, c'est une option par défaut. Cela semble en partie logique puisque le coût de l'insécurité que nous connaissons actuellement est de plus en plus élevé, tant pour les civils que pour ces États, d'autant que la crise au Sahel dure depuis déjà dix ans. Et les choses pourraient tout à fait continuer ainsi pendant dix ans encore. D'où la nécessité de trouver des approches alternatives.

Mais savoir s'il faut ou non amorcer un dialogue avec des entités non étatiques, n'est pas seulement une question de principe. Il faut aussi savoir comment tenir ce dialogue, avec qui le tenir et de quoi il va être discuté. De surcroît, la possibilité d'un dialogue ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de réponse militaire dans le même temps. Pour moi, l'un n'exclut pas l'autre. Je voudrais également souligner la diversité de ces GANE. On a moins envie de s'asseoir à la table de groupes armés qui sont prêts à massacrer des civils, qu'avec des groupes qui posent certaines limites au recours à la violence. Et même si nous dialoguons, cela ne signifie pas nécessairement que nous parviendrons à un accord.

Dialoguer ne veut pas dire non plus que l'on renonce à la possibilité de faire usage de la force. Aussi, je suis favorable au dialogue, à titre complémentaire, en sus des moyens mis en œuvre jusqu'à présent et je le considère même comme une option nécessaire au vu de la fragilité de la situation sécuritaire. En revanche, je pense que ce serait une erreur de croire que tous ces groupes armés n'ont qu'un objectif politique et que des États extrêmement faibles sur le plan militaire seraient en mesure de négocier des accords garantissant une paix durable dans la région.

Je crois qu'un dialogue avec des groupes armés peut produire des résultats sur le court terme, mais nous ne devons jamais perdre de vue le moyen et le long terme. Il nous faut donc faire très attention à ce qui est mis sur la table de négociations avec des groupes armés. Si cela risque de conduire à un affaiblissement durable des États ou à restreindre les libertés dans certaines parties du pays, il nous faut rester extrêmement vigilant quant aux effets à moyen et à long terme. Le dialogue doit donc être encadré et des limites à ce qui est négociable et à ce qui ne l'est pas, doivent être posées.

1 International Crisis Group, « Frontière Niger- Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique », rapport n° 261, Bruxelles, 12 juin 2018, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/261-frontiere-niger-mali-mettre-loutil-militaire-au-service-dune-approche-politique (toutes les références internet ont été vérifiées en mai 2022).

Certains affirment que les communautés nomades, qui seraient écartées des services publics, expriment leurs frustrations et leurs griefs à l'encontre des États, en participant aux flambées de violences en cours au Sahel. Est-ce vrai ? Boubacar Ba, chercheur au Centre d'analyse sur la gouvernance et la sécurité au Sahel, affirme : « la communauté peule s'est finalement rebellée du fait de sa marginalisation par rapport aux systèmes de production, à la gouvernance et à l'accès à la justice. La colère n'était pas seulement dirigée contre l'État, en termes de justice et de représentation politique. Elle s'exprimait aussi contre certaines familles aristocratiques peules qui, en connivence avec l'État, utilisaient leur position pour affaiblir les bergers, les réduire à un statut de cadets sociaux[2] ».

Plus généralement, dans bien des pays de la région, un certain nombre de communautés ont eu le sentiment d'être marginalisées. Il est vrai que les nomades qui sont éleveurs de bétail dans la région, se sentent souvent laissés pour compte, parfois humiliés et marginalisés, notamment par les représentants des États. Dès lors que vous avez des communautés qui ont le sentiment que les représentants de l'État ne les reconnaissent pas, ne les respectent pas et, peut-être, ne les considèrent pas comment étant des citoyens à part entière et qu'il n'y a aucun lien entre les représentants de l'État et ces communautés et individus, il est clair que la violence peut-être un moyen de prendre sa revanche et inverser les rapports de force.

Ce qu'il se passe au centre du Mali a donné lieu à de nombreuses études de chercheurs qui montrent à quel point les frustrations des éleveurs peuls ont contribué à faciliter l'implantation de groupes armés qui tenaient un discours de rupture par rapport aux pratiques de l'État en matière de justice. Il est très clair que le sentiment d'injustice est une motivation très forte pour inciter les individus à recourir à la violence et cela est vrai partout dans le monde. Historiquement, le sentiment d'injustice a été un moteur puissant de mobilisation des populations qui a pu les amener à prendre les armes pour se défendre et inverser les rapports de force.

Je voudrais revenir ici sur la conjugaison entre le sentiment de frustration et les moyens de recourir à la violence. Il faut bien faire la différence entre avoir affaire à une communauté mécontente, frustrée, marginalisée, mais qui ne dispose pas vraiment de moyens importants pour recourir à la violence et qui, par exemple, ne dispose que d'armes traditionnelles – il y a toujours eu des petits conflits dans la région – et avoir face à soi cette même communauté, dotée d'armes de guerre. Je crois que cette différence n'est pas suffisamment prise en considération.

Lorsque vous avez, à un moment donné, dans une région ou dans un pays, une prolifération d'armes de guerre et des groupes qui arrivent avec des combattants, les frustrations déjà présentes sont alors susceptibles de prendre une tournure violente simplement car il y a désormais des moyens importants pour recourir à la violence, à portée de main. Cela montre aussi qu'il est nécessaire de réfléchir davantage à la prolifération des armes de guerre ainsi qu'aux moyens de réduire la violence

2 Entretien avec Boubacar Ba, « Les accords se multiplient entre les djihadistes peuls et les autres ethnies », *Mondafrique*, 29 avril 2021, disponible sur : https://mondafrique.com/les-accords-entre-les-peuls-et-les-djihadistes-pourraient-embraser-le-mali/.

armée, mais aussi, à nouveau, de faire attention à ne pas penser que tous les GANE représentent nécessairement les communautés dont ils se réclament et qu'ils ont pris les armes pour défendre le bien-être de ces communautés.

À votre avis, en quoi la situation en Libye continue-t-elle d'alimenter la spirale de la violence au Sahel ?

La Libye constitue manifestement l'un des facteurs extérieurs les plus importants de la situation sécuritaire au Sahel depuis le début de la crise en 2011-2012. Les événements qui ont secoué la Libye ont conduit à la déstabilisation politique du pays. Avant, le pays était certes dirigé de façon autoritaire par Mouammar Kadhafi et le pouvoir était très personnalisé, mais il y avait un certain contrôle de l'appareil d'État, des frontières et de la circulation des armes. L'élimination de Kadhafi par les forces occidentales de l'OTAN et la chute de son régime, qui n'était pas très institutionnalisé, a conduit en quelques mois à l'effondrement du pays. Cela a abouti à une situation de chaos, au cours de laquelle l'ensemble du système de sécurité du pays a été démantelé et les stocks d'armes, qui étaient importants compte-tenu de la richesse pétrolière du pays et du fait que Kadhafi investissait beaucoup dans les armes, y compris les plus modernes, ont été massivement pillés.

Cet effet immédiat se prolonge car les armes qui sont sorties de ce stock n'y sont pas retournées. Ces armes qui circulent maintenant dans la région sont venues s'ajouter à celles provenant d'anciennes rébellions armées sur le continent et à celles issues des stocks des armées nationales car il ne faut pas oublier que l'armement des GANE provient en grande partie des attaques contre les forces armées régulières et, parfois, de la corruption de membres des forces de défense et de sécurité. La circulation des armes est l'un des effets les plus visibles de la situation en Libye.

Il y a également un effet politique que l'on ne met pas suffisamment en avant. Kadhafi était aussi un acteur important dans la régulation de la situation politique au Sahel, quoi que l'on pense de la qualité de cette régulation, puisqu'il investissait énormément, qu'il entretenait des relations avec les chefs d'États et qu'il avait la capacité d'influencer les groupes armés, dans un sens ou dans un autre, du fait de ses moyens financiers.

Je voudrais aussi souligner qu'en dehors de la Libye, on ne parle pas beaucoup des autres influences possibles. Il est important de regarder la carte et de considérer tous les acteurs du voisinage sahélien qui jouent un rôle important. Lorsque l'influence de la Libye a pris fin, la géopolitique dans cette partie du continent a été reconfigurée d'une façon qui n'a manifestement pas œuvré à la stabilité du Sahel.

En quoi les événements survenus au Mali depuis août 2020 et au Tchad au printemps 2021, pourraient-ils constituer un facteur de déstabilisation du Sahel ? La mort du Président Idriss Déby pourrait-elle constituer un tournant dans la manière dont les stratégies politiques et militaires utilisées au Sahel et dans le bassin du lac Tchad sont conçues et mises en œuvre ?

Les récents événements au Tchad et au Mali ont, dans une certaine mesure, modifié l'approche sécuritaire et politique. Cela met surtout l'accent sur les limites pourtant évidentes de la personnalisation du pouvoir. Connaissant la situation interne du Tchad, qui a toujours été très fragile sur le plan sécuritaire, mais aussi sur le plan économique et politique, ainsi qu'au niveau de la gouvernance, il était très clair depuis le début que l'on ne pouvait pas compter sur un acteur comme le président Idriss Déby pour jouer un rôle majeur au Sahel sur la durée. Un président, qui est, comme nous tous, un être humain, peut disparaître brutalement et l'on voit très vite les conséquences que cela peut avoir sur un pays, tant sur le plan interne, que dans ses relations extérieures. La disparition d'Idriss Déby a montré la très grande fragilité des réponses sécuritaires lorsqu'elles sont fondées sur un régime reposant sur la personnalité d'un homme.

Le coup d'État au Mali souligne quant à lui l'absolue nécessité du travail politique interne. Il faut que les acteurs maliens réussissent à s'entendre sur au moins un minimum pour préserver l'unité du pays. À ce jour, le Mali est encore dans une impasse, avec de fortes divisions sur des questions fondamentales au sein de la classe politique et au sein de la société. Évidemment, l'instabilité récurrente sur le plan politique ne permet pas d'avoir des réponses sur le plan sécuritaire qui soient durables.

Les développements politiques au Tchad et au Mali ajoutent donc de l'incertitude à l'incertitude déjà présente. Les deux pays sont en période de transition et nul ne sait quel sera le résultat de ces processus sur le plan politique, ce qui engendre une incertitude pour l'ensemble de la région. Sans une stabilisation de la situation politique au Mali, l'ensemble de la région du Sahel restera extrêmement vulnérable. Il est donc très important que la transition au Mali reçoive le soutien nécessaire de manière à ce qu'elle aboutisse à des résultats satisfaisants ouvrant la voie aux réformes nécessaires sur le plan institutionnel, politique et sécuritaire.

Quels sont les points forts et les faiblesses d'une action humanitaire impartiale et neutre au Sahel et quels sont les défis auxquels sont confrontées les organisations humanitaires ? Pensez-vous que États et les groupes armés adhèrent aux principes humanitaires, notamment les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-rouge ? Avez-vous observé des changements dans la manière dont l'action humanitaire est conduite au Sahel ces dernières années ?

Il est important que les principes humanitaires que vous mentionnez soient absolument maintenus et défendus, quels que soient les risques sécuritaires dans la région. Il est clair que face à des GANE, y compris des groupes qui recourent à des méthodes

terroristes, il est plus difficile d'obtenir de leurs membres le respect de ces principes. Les organisations humanitaires ont l'habitude d'opérer dans bien des situations à haut risque et dans des conflits armés, mais elles peut-être moins l'habitude de situations où des groupes armés recourent à des méthodes terroristes et avec lesquels il est impossible, ou du moins très difficile, de dialoguer afin de leur faire respecter les principes humanitaires et de protéger l'action humanitaire.

Quant à la question de savoir s'il y a eu des changements, l'action humanitaire a été rendue plus ardue du fait de la présence de GANE extrêmement divers, qui ont des modes d'action différents et qui recourent à la violence de diverses façons, par exemple dans le choix de leurs cibles. Au cours des dernières années, de nombreuses attaques ou tentatives de prises d'otages ont directement été dirigées contre des organisations humanitaires. Cela montre bien qu'il est encore plus difficile aujourd'hui que par le passé de conduire des activités humanitaires en toute sécurité. Il faut donc que ces organisations humanitaires s'adaptent et elles le font plutôt bien.

Cette action humanitaire est évidemment indispensable au vu, par exemple, des flux de déplacés aujourd'hui au Burkina Faso. Mais je voudrais aussi souligner qu'il est important, pour les citoyens et les gouvernements de la région, d'avoir pour objectif que cette action humanitaire soit de moins en moins nécessaire. Les États de la région doivent acquérir une capacité à réagir aux situations de détresse humanitaire. Cela revient à renforcer les dispositifs de réponse humanitaire de la région et à faire en sorte que les États et les organisations régionales comme la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) prennent davantage de responsabilités dans le domaine humanitaire. Cette plus grande autonomie correspond aussi à une demande de la jeunesse africaine. Cette question est également importante afin de se projeter dans l'avenir de façon à ne pas se poser les mêmes questions sur l'augmentation des besoins humanitaires, dans 10 ou 15 ans.

Compte tenu des tendances géopolitiques actuelles au Sahel, comment voyez-vous les choses d'ici à dix ans ? Ce faisant, que conseilleriez-vous aux décideurs locaux, nationaux et internationaux ?

Il y a deux manières d'envisager l'avenir du Sahel sur les dix prochaines années. La première est tout simplement de regarder la situation actuelle et de faire une projection. Il est alors très difficile d'être optimiste parce qu'il y a très peu de visibilité et beaucoup d'incertitudes, y compris sur le plan sécuritaire. Malgré tous les discours sur le « double nexus », sécurité et développement ou humanitaire et développement, ou le « triple nexus », sécurité, développement et action humanitaire, selon les acteurs qui évoquent ces concepts, la situation sécuritaire actuelle rend très difficile la réalisation de grands progrès sur le plan du développement économique et social comme et sur celui du redéploiement des États. On parle aujourd'hui beaucoup au Mali, comme ailleurs au Sahel, de redéployer les États afin de faire en sorte qu'ils soient plus présents dans les régions périphériques. Mais, pour que ce ne soit pas seulement un slogan, il faut que la situation sécuritaire s'améliore. Sinon, nous ne

parviendrons jamais à avoir des médecins, des enseignants, des infirmiers, des agents de l'État qui restent là où ils sont affectés, si les risques auxquels ils sont confrontés sont trop importants.

La seconde manière de voir les choses dans dix ans tient à la réponse apportée aujourd'hui à la situation actuelle, aux moyens régionaux qui sont mis et à l'engagement international. Selon moi, ces choix doivent viser à restaurer la sécurité ; à stimuler les économies locales et à créer des opportunités notamment pour les jeunes ; et à réformer en profondeur la gouvernance politique dans la région. Enfin et surtout, le plus important, à moyen terme, est d'investir dans l'éducation.

Les mesures que nous prenons aujourd'hui, doivent inclure des éléments qui permettront de préserver l'avenir, notamment sur le plan de l'éducation, au sens le plus général du terme. Ces mesures façonneront le Sahel de demain. Il importe donc de ne pas sacrifier cet investissement. Il faut que nous soyons bien plus innovants, de façon à pouvoir continuer de transmettre nos valeurs, nos connaissances et notre savoir-faire, y compris à des jeunes et des enfants qui sont dans des régions où règne l'insécurité ou qui ont fui leurs régions. C'est ce qui va permettre de faire la jonction entre la réponse à court terme et la possibilité d'un avenir meilleur pour la région dans les dix prochaines années.

Enfin, l'aspect économique est aussi souvent négligé. Le Sahel est une région qui compte beaucoup de pays qui sont des producteurs importants d'or et nous savons qu'il y a énormément de flux illicites qui sortent de cette région. Aussi, nous ne pouvons pas parler des États, discuter de leur redéploiement, de leur capacité à offrir une éducation, à fournir des soins de santé, etc., sans évoquer aussi l'économie et la nécessité de regarder en face le système économique tel qu'il fonctionne vraiment, y compris sur le plan international. Le système actuel ne favorise pas nécessairement la production locale et la création de valeur, alors que cela est indispensable pour l'emploi des jeunes. La réponse, lorsque l'on se projette dans le futur, c'est donc de ne pas seulement regarder les difficultés les plus visibles, comme la sécurité, mais aussi d'être attentif à l'éducation et à l'économie qui fournissent et qui devront fournir, les ressources aux États et aux sociétés humaines concernées.

Eu égard au caractère citoyen de votre* think tank*, comment pensez-vous que les jeunes puissent répondre à ces défis ?

Je crois vraiment en l'importance du savoir et de l'investissement dans la culture et l'éducation. Cela est d'ailleurs au cœur du travail de WATHI. C'est ce que nous nous efforçons de faire en publiant des rapports sur notre site internet, en diffusant notre travail sur les réseaux sociaux et en organisant de plus en plus de conférences en ligne. Les jeunes ont un rôle important à jouer, mais il faut qu'ils soient le plus outillés possible. Il nous faut comprendre l'environnement dans lequel nous vivons et agissons, comprendre l'extrême complexité de la situation actuelle ainsi que les difficultés qu'elle engendre et, à partir de là, chacun de nous doit choisir comment il est possible de contribuer à l'amélioration du bien-être individuel et collectif. Je suis intimement convaincu que nous devons mettre en avant l'intérêt général et

expliquer aux jeunes que la poursuite de l'intérêt général n'est pas incompatible avec la poursuite de leurs intérêts particuliers. Ce que les jeunes peuvent faire, c'est donc d'abord de continuer à être curieux, à lire, à s'informer et à se former par tous les moyens. C'est ce qui va leur permettre de jouer le rôle de citoyens engagés à l'échelle locale, nationale ou régionale.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Respecter et faire respecter le DIH au Sahel : entretien avec les représentants du ministère français des Armées et du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères

Texte original en français

Résumé

La Revue *a conduit un entretien, le 29 juin 2021, avec les représentants du ministère français des Armées et du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères. Cet entretien portait sur l'engagement de la France au Mali et dans la région du Sahel*.*

Il a bénéficié de la contribution, pour le ministère des Armées, de Claire Legras, directrice des affaires juridiques, Camille Faure, adjointe à la directrice des affaires juridiques et Philippe Lejeune, chef de la cellule juridique opérationnelle au cabinet du chef d'État-major des armées ; et, pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de François Alabrune, directeur juridique et Sandrine Barbier, jurisconsulte adjointe des affaires juridiques.

: : : : : : : :

Pouvez-vous rappeler à nos lecteurs les raisons pour lesquelles la France s'est engagée au Mali en 2013 ainsi que le dispositif mis en place ?

Claire Legras – Comme vous le savez, à ce moment-là, la situation au Mali est très critique et se dégrade extrêmement brutalement, en particulier dans le nord du pays.

* Cet entretien a été conduit le 29 juin 2021 par Ghislaine Doucet, Bruno Demeyere et Julie Boulmier.

C'est en réponse à une demande expresse du Président malien que le Président de la République française a décidé, en janvier 2013, d'une intervention de la France au Mali. Cette décision a conduit au déploiement de forces sur le terrain, en quelques jours seulement. La mobilisation des forces armées françaises a donc été extrêmement rapide et celles-ci se sont inscrites dans le cadre de l'opération qui fut alors baptisée Opération *Serval*[1]. Cette première opération a mobilisé jusqu'à 4 500 militaires français. L'opération *Barkhane*[2] qui lui a succédé à partir du 1er août 2014, a mobilisé encore davantage de militaires.

D'un point de vue juridique, le fondement de ces opérations est assez clair et, en réalité, ce fondement est pluriel et complémentaire. En termes de *jus ad bellum*, ces opérations ont pour fondement, tout d'abord et principalement, la demande d'assistance qui a été adressée au Président de la République française par le Président de la République du Mali par intérim, Dioncounda Traoré, laquelle s'est concrétisée par un échange de lettres entre ces deux autorités. Puis cet échange a été repris à son compte par le successeur de Monsieur Traoré, le Président Ibrahim Boubacar Keïta. Il s'agit donc là d'un fondement « classique » à une intervention militaire, à la suite d'une demande de l'État malien pour que la France intervienne sur son sol. Par ailleurs, l'opération *Serval* s'inscrit également dans le cadre d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies, la résolution 2 100 du 25 avril 2013[3]. Cette résolution qui, depuis, a été prorogée chaque année, autorise les forces françaises à user de « tous les moyens nécessaires » – selon la formule totémique – dans la limite de leurs moyens et dans leur zone de déploiement, pour intervenir afin d'apporter un soutien aux éléments de la MINUSMA[4], en cas d'exposition des éléments de cette force à un danger grave et imminent. Je ne reviens pas sur la MINUSMA ni sur le caractère exceptionnel de cette mission des Nations unies, par le nombre de contingents qu'elle mobilise, par le caractère particulièrement dangereux du mandat qu'elle assume et également par la durée de sa présence sur le sol malien.

Rappelons par ailleurs que la résolution 2 085 du 20 décembre 2012 du Conseil de sécurité des Nations unies[5] avait également réaffirmé de manière plus générale la nécessité que tous les États membres des Nations unies – dont la France – appuient le Mali dans ses efforts pour rétablir la paix et la sécurité, eu égard aux dangers pour cet État et plus largement pour la paix régionale.

Cette intervention commence en janvier 2013. Elle obtient des résultats concluants très rapidement, en ce sens qu'elle met un coup d'arrêt à l'action des groupes armés, notamment par la reprise de la ville de Tombouctou. L'opération *Serval* permet aussi de libérer toutes les villes de la boucle du Niger qui étaient placées

1 Pour plus d'informations, voir : https://archives.defense.gouv.fr/operations/missions-realisees/afrique/operation-serval-2013-2014/dossier/presentation-de-l-operation.
2 Pour plus d'informations, voir : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane.
3 Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 2100 (S/RES/2100), 25 avril 2013, disponible sur : https://undocs.org/fr/S/RES/2100(2013).
4 Pour plus d'informations, voir : https://minusma.unmissions.org.
5 Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution 2085 (S/RES/2085), 20 décembre 2012, disponible sur : https://undocs.org/fr/S/RES/2085(2012).

sous le contrôle de groupes armés et de repousser ceux-ci dans leur zone refuge. Telle était en effet la mission de l'opération *Serval* : elle ne visait pas à parvenir à l'éradication ou à l'arrêt total de l'action de ces groupes armés organisés. Ceux-ci ont donc continué à prospérer dans un habitat et un terrain qui offraient prise à leur action et à leur possibilité de dissémination de leur action. Et puis, progressivement, ce qui a été avéré, c'est que ces groupes organisaient en réalité des bases arrière dans un certain nombre d'États voisins en s'appuyant sur des flux logistiques transfrontaliers.

Cela a conduit l'État-major des armées françaises, naturellement en lien étroit avec son partenaire malien, à réarticuler et réorganiser assez profondément son dispositif pour repenser la conduite des opérations et ce, dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne. Au début du mois d'août 2014, une nouvelle opération baptisée *Barkhane*, a succédé à l'opération *Serval*. Cette opération était structurée différemment et s'inscrivait davantage dans une logique de partage des moyens entre les forces de la coalition. En fait, cette opération a « fusionné » *Serval* au Mali et les moyens de l'opération *Épervier*[6] au Tchad. Elle intervient et c'est important de le préciser, dans le cadre de l'accord de statut des forces[7] que nous avons conclu avec les autorités maliennes et qui stipule qu'un détachement de militaires français intervienne en soutien des forces de la République du Mali pour rétablir la paix et la sécurité sur son sol. Cette opération a immédiatement été placée sous le signe du partenariat avec les principaux États de la bande sahélo-saharienne : le Burkina-Faso, le Mali, le Tchad, la Mauritanie et le Niger.

Concernant l'opération *Barkhane*, il s'agissait à la fois de mener des actions autonomes dans le cadre autorisé par les autorités maliennes et, d'entrée de jeu, de mener des actions d'accompagnement au combat des forces armées maliennes, tout en épaulant plus largement les autres forces qui étaient engagées au Mali dans le cadre d'une mission de stabilisation : la MINUSMA, l'EUTM-Mali[8] et les forces des autres États partenaires qui luttaient contre les groupes armés organisés recourant à des méthodes terroristes. Puis, à partir de février 2014, la France a encouragé et accompagné le regroupement des forces de cinq partenaires majeurs de la BSS [bande sahélo-saharienne] au sein du G5 Sahel. Cette force conjointe est portée sur les fonts baptismaux en février 2014 et acquiert sa pleine capacité opérationnelle à la fin de l'année 2017. C'est un processus qui était assez inédit et qui prend du temps. L'objectif étant, pour la France, non pas d'être seule au front, mais de promouvoir et d'accompagner une réponse régionale coordonnée et conjointe de toutes les forces de ces États souverains et de les aider à relever le défi immense auquel elles sont confrontées.

6 Pour plus d'informations, voir : https://archives.defense.gouv.fr/operations/missions-realisees/afrique/operations-epervier-1986-2014/dossier/les-elements-francais-au-tchad-eft.

7 *Accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali sous forme d'échange de lettres déterminant le statut de la force « Serval »*, signées à Bamako le 7 mars 2013 et à Koulouba le 8 mars 2013, disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027376103#:~:text='%C3%A9change%20...-,D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202013%2D364%20du%2029%20avril%202013%20portant,le%208%20mars%202013%20(1).

8 Voir : https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_fr.pdf.

L'opération *Barkhane* est restée dans le cadre de la mission que je vous décris – c'est-à-dire une action autonome et une mission d'accompagnement. Récemment, le 11 juin 2021, le Président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé une évolution assez profonde du dispositif militaire français au Sahel. Ainsi la dernière étape de ce processus a consisté à mettre en œuvre la parole présidentielle par des derniers exercices de planification, en très étroite coopération avec les partenaires locaux de l'opération *Barkhane*. Il s'agit à la fois d'une évolution mais aussi de l'approfondissement d'un certain nombre de lignes de trait de l'opération qui étaient déjà affirmées depuis plusieurs années : internationalisation, action et coopération, puis européanisation de la lutte contre les groupes armés organisés recourant à des méthodes terroristes au Sahel. Il s'agit en réalité d'une déclinaison, ou d'un approfondissement, des orientations qui avaient été décidées avec les partenaires sahéliens, il y a environ un an et demi, lors du Sommet de Pau [janvier 2020[9]].

Comment s'organise le partenariat avec les diverses forces armées, nationales régionales et internationales ? L'évolution du dispositif aura-t-elle des conséquences, par exemple à l'égard du suivi des personnes détenues ?

Philippe Lejeune – La France entretient des relations nourries avec les forces armées partenaires afin qu'elles puissent disposer d'une formation adéquate, être résilientes, efficaces et aptes à réaliser les missions qui leur sont confiées.

Le partenariat que mène la France avec ces forces armées s'organise et s'éprouve à travers trois volets majeurs : la coopération structurelle, qui inclut un réseau de coopérants insérés au sein des armées des États partenaires, la coopération opérationnelle, qui prend en compte l'instruction et l'entraînement des forces armées partenaires, et l'accompagnement au combat qui est plus particulièrement dévolu aux forces armées extérieures. Avant que les autorités françaises ne décident de suspendre la coopération de la force *Barkhane* avec les forces armées maliennes, à la suite du second coup d'État de mai 2021 au Mali, la plupart des opérations que menait la France au Sahel s'inscrivaient dans une logique de partenariat de combat, dans lequel les forces armées françaises opèrent principalement aux côtés des forces armées maliennes et nigériennes.

En pratique, ce partenariat s'exprime à travers l'insertion d'éléments français dans les états-majors des niveaux stratégique, opératif et tactique. On peut ainsi citer la formation au droit international humanitaire (DIH) dispensée par les conseillers juridiques de la force *Barkhane* à près d'une soixantaine de militaires maliens stationnés à Gao, dans le cadre de l'opération *Bourrasque*, à la fin de l'année 2020. L'objectif principal était de renforcer la formation des partenaires au DIH et le contrôle par ceux-ci de sa mise en œuvre opérationnelle, afin de s'assurer que les opérations menées demeurent respectueuses du droit, en dépit des violations qui sont commises par des groupes armés terroristes.

9 Voir : https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/13/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat.

Claire Legras – En effet, même s'il y a des des éléments de continuité dans l'évolution du dispositif opérationnel par rapport à tout ce qui est déjà affirmé depuis le Sommet de Pau, il est vrai que l'on se dirige vers un dispositif différent, avec davantage de coopération, une priorité à l'accompagnement au combat et la montée en puissance du dispositif *Takuba*[10] pour lequel un certain nombre de partenaires – et d'autres qui nous rejoignent au fil de l'eau –, envoient du matériel, des détachements principalement de forces spéciales, pour mener, sous un commandement militaire français, ces actions d'accompagnement au combat des forces armées partenaires de la région.

Cette évolution s'inscrit donc dans une relative continuité. En tout cas, sur le plan juridique, c'est évidemment la continuité qui prévaut. La base juridique de notre intervention sur le sol de ces États reste la même. Elle s'inscrit dans le cadre d'une demande d'assistance et c'est pourquoi les discussions actuellement en cours au niveau du Président de la République se tiennent à la fois avec les représentants de l'État malien et avec le président du Niger.

Ce qui ne change pas non plus, c'est le fait même d'intervenir. À cet égard, nos échanges avec le CICR sont nombreux et réguliers, car nous sommes dans une situation qui répond à la qualification de conflit armé non international. Ainsi, cette nouvelle phase de l'opération va s'inscrire dans un cadre juridique inchangé : le DIH trouvera à s'appliquer et la France veillera à le respecter et à le faire respecter. Il faut aussi préciser que cette logique de base arrière des groupes armés organisés a conduit la France, en discussion étroite avec tous ses partenaires, mais aussi avec le CICR, à considérer qu'il existait en réalité un conflit armé non international qui était exporté sur le territoire des États voisins du Mali. C'est une qualification que nous avons retenue parce qu'un certain nombre d'éléments précis nous permettaient de la poser avec rigueur. Les mêmes groupes armés qui intervenaient sur le territoire malien étaient également actifs dans les États frontaliers du Mali : il y avait un *continuum* opérationnel, puisqu'ils utilisaient ces bases arrière pour participer à des actions de combat sur le sol malien. Nous avons ainsi considéré qu'il fallait les combattre dans le cadre d'un CANI exporté et appliquer le DIH à l'ensemble de l'opération sur le sol malien et dans les États voisins, dès lors que leurs territoires servaient de zone refuge. C'est dans ce cadre juridique qu'intervient et continuera d'intervenir le détachement militaire opérationnel français.

Camille Faure – Il faut comprendre la parole présidentielle comme une lutte contre des groupes armés organisés recourant à des méthodes d'action terroristes. Le DIH demeure la pierre angulaire des interventions françaises. La France et ses partenaires d'opération dans le cadre du dispositif *Takuba*, mais aussi l'ensemble de ces forces et la partie internationale sont placés sous le pavillon du DIH[11].

10 Pour plus d'informations, voir : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-lancement-officiel-de-la-task-force-takuba.

11 Pour mémoire, la participation de partenaires d'opération placés sous commandement français repose sur un double fondement. S'agissant du *jus ad bellum*, chaque partenaire d'opération a été invité par le Président du Mali à intervenir sur son territoire afin de lutter contre les groupes armés organisés menant des actions de type terroriste. S'agissant du *jus in bello*, les détachements des partenaires d'opérations intégrés par la France à la force *Takuba* ont pour mission de mener des opérations sur le territoire de la République du Mali afin d'appuyer les forces armées maliennes dans leur combat contre

Nos engagements s'inscrivent également dans une continuité. L'accord de statut des forces *Serval* demeure applicable à *Barkhane*. Nous avons aussi conclu des accords avec le Niger et avec le Burkina-Faso, qui rappellent le droit de capturer et de détenir et qui précisent le cadre de la remise de ces personnes aux autorités territorialement compétentes. Ces autorités peuvent ou non accepter la remise de ces personnes capturées, mais, en vertu de ces accords qui sont et qui restent en vigueur, elles sont tenues de leur appliquer à la fois le DIH et le droit international des droits de l'homme (DIDH). Ceci nous permet d'agir sur ces théâtres conformément à nos engagements internationaux et européens. De notre point de vue, au fil du temps et des évolutions, *Serval* hier, *Barkhane* aujourd'hui et un autre dispositif demain, le suivi de ces personnes demeure un impératif, en termes juridiques, à la fois sur le plan interne, international et européen.

À cet égard, pouvez-vous nous exposer les pratiques et mécanismes qui ont été mis en place en termes de capture, de détention, de transfert et de non-refoulement ?

Camille Faure – En DIH, le fondement juridique du droit de capture est bien de capturer pour des raisons impérieuses de sécurité liées au conflit et en pratique, lorsque ces individus représentent une menace sérieuse pour la sécurité de la force ou de la population civile. Nous nous fondons sur le DIH ainsi que sur les résolutions de la 32e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[12]. Ce droit de capture est aussi réaffirmé dans les accords conclus avec les gouvernements, par exemple l'article 10 du SOFA *Serval*, mais c'est aussi le cas dans des accords avec d'autres partenaires qui ne sont pas publiés. De plus, nous avons des procédures robustes depuis la capture jusqu'à la remise et au suivi, afin qu'il y ait un double regard, à la fois de la force française au titre de ses obligations et du CICR en sa qualité d'intermédiaire neutre, mais aussi un suivi des obligations de l'État hôte.

S'agissant des garanties accordées aux personnes, on peut distinguer deux catégories : les garanties matérielles et les garanties procédurales.

Pour résumer, les garanties matérielles signifient que lorsqu'une personne est capturée, elle est traitée aussi bien qu'un membre des forces françaises, notamment pour ce qui est de la nourriture et de l'accès aux soins. Par ailleurs, il faut prendre en compte les personnes vulnérables, le droit des personnes d'exercer un culte, la protection de leur intégrité physique, *etc.* C'est le premier ensemble de garanties sur lesquelles nous sommes particulièrement vigilants et dont on retrouve la marque dans les procédures d'examen médical, d'information et dans les dossiers de capture

les groupes armés organisés menant des activités terroristes en Afrique. Le statut du détachement militaire de chaque partenaire d'opération est identique. Il est régi par les articles 1 à 11 de l'Accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali déterminant le statut de la force « Serval », signées à Bamako le 7 mars 2013 et à Koulouba le 8 mars 2013 et étendu aux partenaires d'opération qui y ont consenti expressément.

12 Voir 32e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 8-10 décembre 2015, Genève, *résolution 1 : Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté (32IC/15/R1)*, disponible sur : https://rcrcconference.org/app//uploads/2015/04/32IC-AR-Persons-deprived-of-liberty_FR.pdf.

qui retracent le traitement réservé aux personnes capturées dès le premier instant où elles sont aux mains des forces françaises.

Pour ce qui est des garanties procédurales, la durée de cette rétention par les forces pour des raisons impérieuses de sécurité est bien sûr, un élément-clé. Elle fait l'objet de décisions de reconduction. Au fil du temps, si la durée doit être prolongée pour des raisons liées à la sécurité de la force ou des populations, le niveau de décision est gradué pour que ce ne soit pas une décision prise à la légère et qu'elle fasse l'objet d'un suivi. Cette procédure est rigoureuse et maîtrisée avec l'objectif que cette rétention soit la plus courte possible. Dès lors que la personne ne représente plus une menace, elle est relâchée. Lorsqu'il y a motif à remise, c'est-à-dire lorsqu'on estime que cette personne doit faire l'objet de poursuites judiciaires par les autorités locales compétentes, alors, sur le fondement des accords que nous avons conclus avec le Mali, le Burkina et le Niger, la remise est subordonnée au respect par l'État territorialement compétent d'une part de nos obligations constitutionnelles, puisqu'en vertu de la Constitution française, la peine de mort est interdite[13], d'autre part de nos obligations conventionnelles, puisque la France est partie aux protocoles de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'interdiction de la peine de mort[14], mais aussi de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants[15] et, plus généralement, au droit international des droits de l'homme, notamment l'interdiction d'exposer la personne à une violation quelconque de ses droits fondamentaux[16]. Pour s'assurer du bon respect de ces garanties, qui sont certes assez exigeantes et qui doivent en tout temps être respectées, il existe un dispositif permettant des visites régulières du *LEGAD* (conseiller juridique opérationnel) de *Barkhane* accompagné de médecins. Il y a aussi un droit de visite inopinée et inconditionnel du CICR. Finalement, le plus important, c'est d'inscrire une action dans la durée, puisque de notre point de vue – nous n'avons pas trouvé de réponse claire dans la jurisprudence de la CEDH – tant que la personne n'a pas purgé sa peine ou fait l'objet d'une condamnation définitive, nous sommes tenus de poursuivre ces visites.

Plus largement, comment la France comprend-t-elle ses obligations en vertu de l'article 1 commun aux Conventions de Genève ?

François Alabrune et **Sandrine Barbier** – Respecter, c'est une obligation pour soi-même, c'est une obligation que l'on pourrait qualifier d'interne. Un État, qui plus est un État partie, doit tout faire pour que ses propres organes (forces armées,

13 Article 66-1, *Constitution du 4 octobre 1958*. La loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort a été introduite dans la Constitution française en 2007 par la loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007.

14 Voir Article 2, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950*, Rome, [Convention européenne des droits de l'homme].

15 Voir *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* du 10 décembre 1984, New York, entrée en vigueur le 26 juin 1987.

16 Voir Claire Landais, Léa Bass, « Pour une conciliation entre les règles du droit international humanitaire et les règles du droit européen des droits de l'homme », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 900, *Sélection française*, 2015/4, pp. 231-247, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/pour-une-conciliation-entre-les-regles-du-droit-international-humanitaire-et-les-regles-du.

autorités civiles, militaires) et l'ensemble des personnes sous son contrôle respectent les obligations susmentionnées. « Respecter » le DIH implique de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les actions conduites par la France soient conformes à ses obligations.

Dans le cadre d'un conflit armé non international, cette obligation peut avoir un effet sur les groupes armés organisés. L'obligation de respecter est une obligation de moyen et de résultat, impliquant de pouvoir tenir les responsables juridiquement responsables. C'est peut-être l'obligation la moins compliquée.

L'obligation de faire respecter est plus complexe car c'est une obligation, vis-à-vis des autres, une obligation externe et implique que les États tiers qui ne sont pas parties à un conflit, sont tenus de prendre des mesures pour que les parties au conflit respectent les obligations prévues par le DIH. C'est une obligation qui figure dans les Conventions et le Protocole additionnel I. Cela est également rappelé dans la jurisprudence de la C.I.J. en particulier dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis*[17] où la Cour a jugé que les États-Unis avaient « l'obligation de respecter et faire respecter ces conventions » en toutes circonstances. On peut estimer que l'obligation de faire respecter a une double dimension. D'une part une obligation négative de ne rien faire qui pourrait encourager voire faciliter des violations du DIH. D'autre part, une obligation positive de prendre les mesures appropriées pour mettre un terme aux violations des Conventions et ramener au respect des Conventions une partie au conflit qui manquerait à ses obligations.

Autrement dit, c'est à la fois s'abstenir et agir. Pour amener les parties au conflit à respecter leurs obligations au titre du DIH, il est essentiel de dispenser des formations Nous pensons que le DIH ne sera respecté que lorsqu'il y aura une acculturation, une meilleure connaissance et une prise de conscience du caractère fondamental du DIH, à la fois vis-à-vis des autres mais aussi vis-à-vis de soi-même. C'est un pacte, finalement. Ce travail de formation et de diffusion du DIH dans lequel la France est particulièrement impliquée, notamment dans le G5 d'une manière plus large, est particulièrement important.

Cela conduit à une question : est-ce que c'est une obligation de moyen ou de résultat ? Est-ce que quelqu'un qui a l'obligation de faire respecter peut être tenu responsable du fait qu'une autre personne ne respecte pas ses obligations ?

Ce qui est évident pour nous, c'est que les États qui ont cette obligation de faire respecter ont une obligation de diligence selon l'influence qu'ils sont susceptibles d'exercer ; ils doivent prendre toutes les mesures possibles et utiliser tous les moyens licites à leurs dispositions pour essayer d'obtenir le respect des règles de droit international de la part des autres États. Il est intéressant de noter que la jurisprudence de la C.I.J. dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie Monténégro*[18] sur le génocide

17 C.I.J., *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, disponible sur : https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-FR.pdf.

18 C.I.J., *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, arrêt du 26 février 2007, disponible sur : https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-FR.pdf.

a affirmé que l'obligation juridique de prévenir le génocide, consacrée à l'article 1 de la Convention sur le génocide était une obligation de diligence raisonnable. La cour a ajouté que la diligence raisonnable ne pouvait être appréciée qu'*in concreto* donc selon les circonstances. Je crois que tant l'appréciation que la portée de ce raisonnement sont importantes.

Pour faire respecter le DIH, plusieurs moyens peuvent être utilisés : pression diplomatique, assistance juridique, parfois des mesures coercitives ou des mesures prisent en coopération internationale.

Toutes les actions que nous menons pour inciter les États tiers ou les parties tiers au conflit à respecter leurs obligations participent finalement de la prévention.

Comment les forces armées françaises ont-elles opérationnalisé l'obligation figurant à l'art 1 commun des CG et du PA I de « respecter et faire respecter » le DIH ?

Claire Legras – Sur ce point, notre position reste la même. Au fil des ans, nous avons eu des échanges très approfondis sur cette obligation, qui est majeure pour un État comme la France. Nous souscrivons entièrement à cette interprétation de l'article 1er : il s'agit d'une obligation de moyens et non d'une obligation de résultat.

À titre complémentaire, dans les discussions que nous avons eues avec le CICR, nous avons surtout cherché à faire valoir qu'il fallait incarner cette obligation dans la réalité des théâtres d'opération. Dire cela, ce n'est pas minimiser la responsabilité qui pèse sur nos épaules. C'est simplement affronter concrètement les conditions dans lesquelles nous sommes en situation d'exercer. D'un théâtre à l'autre, ce n'est pas du tout la même chose. Dès lors que nous faisons de l'accompagnement, le théâtre malien nous donne la possibilité, dans le cadre de la mission de *Serval*, puis de *Barkhane* et demain, au sein de la nouvelle force *Takuba*, d'exercer, non pas une forme de contrôle, mais une forme de sensibilisation qui peut être très poussée, parce qu'elle passe par des activités concrètes, que sont le briefing opérationnel ou la définition des ROE [règles opérationnelles d'engagement] pour de telles opérations. Et puis, le plus important sur le terrain, ce dont témoignent tous les chefs militaires, c'est l'exemple donné par des forces partenaires. Quand on agit sous le regard de ces forces et qu'on voit la manière dont elles se comportent, c'est sans doute la meilleure manière de faire respecter l'article 1er commun.

Sur le terrain, dans le cadre d'une opération comme *Barkhane*, autrement dit lorsque nous avons des hommes en nombre sur le terrain, cela passe par un ensemble d'actions très concrètes. De plus, sur un théâtre comme le théâtre malien, des actions complémentaires sont mises en place à tous les niveaux. Dès qu'une action est considérée comme non conforme à notre vision de l'application du DIH, nous intervenons systématiquement. Ces interventions, même si elles ne sont pas rendues publiques, se font au niveau du chef militaire ou du commandant de la force. La ministre des Armées et tous les ministres français, dans tous les contacts bilatéraux qu'ils ont avec les autorités de la région, font du respect du DIH l'un des premiers sujets de leurs échanges avec leurs partenaires.

Tout autre est la situation à cet égard, dans un théâtre comme le Levant, dans lequel nous n'avons pas d'hommes sur le terrain. Cela n'est pas du tout la même chose. C'est une responsabilité tout à fait intense et vécue comme telle – j'ai plusieurs témoignages de chefs militaires à cet égard – : il ne faut pas basculer dans l'illusion que sur des théâtres autres, sur lesquels nous ne sommes pas sur le terrain, nous avons la possibilité de mettre sous tutelle des partenaires alors que nous faisons simplement de la formation en amont. Cela ne veut pas dire pour autant que nous sommes démunis de moyens d'action, mais on ne peut pas envisager les moyens d'action sans prendre en compte la réalité des théâtres.

Quels types d'actions la France a-t-elle entreprises au Sahel pour encourager et faire respecter le droit international humanitaire par les forces armées partenaires, étatiques comme non étatiques ?

Philippe Lejeune – Les autorités françaises sont conscientes qu'en vertu de l'article 1 commun aux Conventions de Genève[19], la France demeure tenue, dans la mesure de ses moyens et de ses capacités, d'exercer une influence sur ses partenaires sahéliens pour que soient respectées les dispositions de ces Conventions et de leurs Protocoles additionnels[20]. Depuis le début de l'opération *Serval* en 2013, la France a eu ainsi l'occasion de rappeler, notamment à la partie malienne, leurs obligations et leurs engagements, à travers des notes diplomatiques et d'autres actions ponctuelles. Le commandant de la force (COMANFOR) est ainsi amené à exprimer cette préoccupation dans le cadre de ses entretiens avec ses homologues ou avec les autorités politiques des États de la bande sahélienne.

L'article 10 de l'accord, sous forme d'échanges de lettres, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali qui détermine le statut de la force *Serval*[21], constitue également un exemple illustratif de la mise en œuvre de l'article 1er commun aux Conventions de Genève à travers les garanties que la France a obtenues des autorités maliennes, concernant la détention de personnes qui leur sont remises par la force *Barkhane*.

De la même manière, au cours des derniers mois, la France s'est engagée, conjointement avec l'Union européenne, à développer la formation des unités prévôtales maliennes et à systématiser leur intégration au sein des forces armées maliennes en vue de renforcer le respect du droit dans la conduite des hostilités. À un niveau plus tactique, les forces armées françaises participent également à la

19 Article 1 commun aux Conventions de Genève de 1949, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=F7360338216121C9C12563BD002BE248.

20 Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 8 juin 1977, disponibles sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/470 et https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/475.

21 *Accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali sous forme d'échange de lettres déterminant le statut de la force « Serval »*, signées à Bamako le 7 mars 2013 et à Koulouba le 8 mars 2013, disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027376103#:~:text='%C3%A9change%20...-,D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202013%2D364%20du%2029%20avril%202013%20portant,le%208%20mars%202013%20(1). Voir article 10.

diffusion du DIH. Par exemple, au Sahel, où les forces françaises sont stationnées avec des troupes alliées, des actions de formation au DIH sont réalisées selon les besoins. En cas de déploiement conjoint avec la force *Barkhane*, le commandement tactique des forces armées partenaires est systématiquement sensibilisé afin de prévenir la commission de possibles exactions. Notre impression est que les commandements des forces armées partenaires sont très sensibles à ces questions, qui mettent en cause la réputation de leurs forces armées et plus largement de leur État. Aujourd'hui, l'accent est plus particulièrement mis sur la formation des forces armées de la force conjointe du G5 Sahel. Un conseiller juridique opérationnel français *(LEGAD)* assiste le conseiller juridique de cette force, notamment pour l'appuyer dans la rédaction des procédures opérationnelles et l'élaboration d'un manuel du soldat.

S'agissant, cette fois, de la sensibilisation au DIH des parties non étatiques, par le passé, les conseillers juridiques de l'opération *Barkhane* ont pu former au droit international humanitaire des membres du Mouvement pour le salut de l'« Azawad » et du Groupe autodéfense touareg « Imghad » et alliés en 2018. Ces groupes, qui sont reconnus par l'État malien, coopèrent avec celui-ci et se sont engagés à respecter le DIH. Nos conseillers ont également élaboré un livret du combattant qui est traduit en huit langues et qui est distribué aux groupes armés organisés que les forces armées françaises peuvent rencontrer lors de leurs opérations. Ce livret comprend des développements et des illustrations très simples ainsi que quelques commandements très fondamentaux en vue de promouvoir le respect du DIH.

Claire Legras – Au niveau de l'accompagnement des forces partenaires, avec l'action des *LEGAD*, dans le cadre des déploiements conjoints et des personnes que nous plaçons auprès du commandement du G5 Sahel avec des officiers de haut-niveau, c'est bien un véritable investissement dans la durée que consent l'armée française pour conduire ces formations au plus près du terrain. Nous sommes aussi promoteurs, partenaires et accompagnateurs de nombreuses autres actions, dont certaines sont menées conjointement avec le CICR[22] notamment les formations menées au sein de l'Institut de San Remo[23] et qui sont financées par différents acteurs : Union européenne, Suisse, Haut-Commissariat des Nations unies. La prochaine session a été délocalisée à Bamako et s'est tenue le 11 décembre 2021.

Ces initiatives sont consolidées parce qu'elles s'inscrivent dans la durée. Leur pérennité est assez rassurante.

Ces formations ont-elles porté sur des sujets comme les violences sexuelles ?

Camille Faure – Les violences sexuelles ont fait l'objet de formations auprès de nos militaires français mais aussi de nos partenaires. C'est une question d'exemplarité et

22 Voir, par exemple : *DIH en action, respecter le droit sur le champ de bataille*, « Mali, une formation au DIH pour les groupes armés organisés et les forces armées maliennes », disponible sur : https://ihl-in-action.icrc.org/fr/cas-detude/mali-une-formation-au-dih-pour-les-groupes-armes-organises-et-les-forces-armees.

23 Par ex : https://iihl.org/event/cours-militaire-international-sur-le-dih/.

cela montre aussi la capacité d'adaptation des forces françaises, sur une problématique nouvelle qui n'était pas forcément intégrée dans les points de vigilance.

Claire Legras – Un certain nombre d'actions sont aussi menées par des ONG, notamment CIVIC[24], que le CICR connaît bien et qui, elles, portent aussi une attention particulière à la question du genre ou des violences sexuelles ; d'autres actions sont menées par des forces partenaires, en particulier par INTM[25]. Cela compose un bouquet d'acteurs assez riche et je crois que ceci est à la hauteur des enjeux : autant la France voit dans cette diffusion du droit par des outils théoriques et pratiques une véritable mission, autant elle ne peut assumer à elle seule l'intégralité de cette mission, s'agissant d'un territoire vaste comme l'Europe et dans lequel les enjeux en la matière sont assez considérables. Ce qui est important c'est qu'il faut porter cette action conjointe dans la durée.

Par ailleurs, avez-vous organisé une sensibilisation particulière sur la protection des biens culturels dans les conflits armés ?

Philippe Lejeune – Dans le cadre des formations générales en DIH qui sont dispensées, la protection des biens culturels est un sujet incontournable, au même titre que la protection de la population civile.

Camille Faure – En effet, la protection des biens culturels est intégrée par les forces françaises depuis toujours. Simplement, nous l'avons davantage formalisée à la suite de la ratification par la France du Deuxième Protocole à la Convention de la Haye pour la protection des biens culturels[26]. Nous avions en effet besoin d'une cartographie des sites. Nous avons travaillé en ce sens avec l'UNESCO pour que le *LEGAD* puisse avoir une vision précise et fine des sites protégés au titre du patrimoine mondial Ce qui a évolué dans le temps, c'est la formalisation et la précision, avec un guide qui avait été rédigé, en lien avec la DAJ, par l'armée de terre et qui a été repris et diffusé par l'UNESCO ensuite[27]. Ce n'est donc pas une question nouvelle, mais l'approche du sujet a été améliorée en bénéficiant d'une cartographie plus fine des sites à protéger. Ensuite, c'est le principe du « *no strike list* » ou en français, des « listes des endroits à ne pas attaquer » qui s'applique ; autrement dit, ce sont des listes de sites qui ne peuvent pas faire l'objet de frappes, en application des stipulations des Conventions de la Haye ou du Deuxième Protocole additionnel[28].

24 Plus d'informations sur : https://civiliansinconflict.org.

25 Plus d'infos sur : https://intm.com/qui-sommes-nous/.

26 Voir *Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé [14 mai 1954]*, La Haye, 26 mars 1999, entrée en vigueur le 9 mars 2004, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=06F3435CD5A0A27F412567BC00385771&action=openDocument.

27 Voir : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259758 et http://www.unesco.org/culture/1954convention/pdf/Enhanced-Protection-List-2017_FR.pdf.

28 Voir article 16 du PA II : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=2E089ADDE9C544A0C12563BD002C3295.

Sandrine Barbier – Effectivement, la protection des biens culturels est prévue par les Conventions de Genève et cela a toujours été une préoccupation. Mais à la suite de la décision de ratifier le Deuxième Protocole de la Convention de la Haye, cette protection a été améliorée et elle est mieux prise en compte.

Vous avez parlé de « groupes armés non étatiques qui recourent à des méthodes terroristes ». Quelle est votre position par rapport à certaines tendances qui désignent certains groupes armés comme « terroristes » ?

Claire Legras – Il n'y a aucune ambiguïté sur cet aspect. Il faut distinguer ce qui d'une part relève de la communication et d'un certain nombre de raccourcis et, d'autre part, la vision, en revanche très claire, que tant la ministre des Armées que les forces armées françaises, ont du cadre de leur action. Toute la chaîne opérationnelle du ministère s'inscrit dans un cadre qu'il maîtrise et qu'il applique : ce sont des forces armées qui interviennent dans une situation de conflit armé et qui affrontent des groupes armés structurés dont le degré d'organisation est important et qui poursuivent des objectifs militaires. On manie avec attention la qualification de « participation directe aux hostilités ». Il s'agit là, non seulement du cadre de pensée des forces armées françaises mais aussi du cadre de leur action. Le terrorisme, c'est une méthode d'action. Notre intervention sur le sol malien ne vise pas à faire de nous les auxiliaires des enquêteurs pénaux qui iraient pourchasser des terroristes poursuivis par la justice.

Camille Faure – Pour compléter, cela permet aussi de territorialiser le conflit armé. Il n'y a pas de guerre sans frontières au motif que les groupes armés non étatiques recourraient à des modes d'action terroristes, mais bien un conflit armé non international identifié comme tel au terme d'une qualification juridique fine des hostilités avec des groupes armés non étatiques, sur un territoire donné, voire sur plusieurs territoires en cas de conflit armé exporté (qualification qui suppose l'accord de l'État territorialement compétent à un recours à la force par une armée étrangère telle que celle de la France et un continuum opérationnel des hostilités entre des frontières). Ceci est fondamental.

Claire Legras – Concernant le CANI contre l'État islamique dans la région, je pense que notre logique de conflit armé non international exporté est encore plus rigoureuse en termes de territorialisation de l'action, ce qui est également très important.

La France est très engagée dans la lutte contre l'impunité. Lorsque vous constatez des violations du DIH, au sein de vos forces ou de vos partenaires, étatiques ou non étatiques, que se passe-t-il ? Des mécanismes particuliers ont-ils été mis en place ?

Philippe Lejeune – S'agissant des forces armées françaises, il existe des mécanismes de mise en cause de la responsabilité individuelle du personnel militaire, tant au niveau disciplinaire que pénal. La loi pénale française incrimine les comportements

constitutifs de crimes de guerre[29] et prévoit la compétence des juridictions françaises pour connaître de telles infractions, dès lors qu'elles ont été commises non seulement sur le territoire de la République mais également en dehors du territoire de celle-ci.

Le Code de justice militaire[30] prévoit également un régime de responsabilité pénale spécifique s'agissant des membres des forces armées françaises. En vertu de ce régime, tout membre ou toute personne, à la suite des armées françaises, qui commet en dehors du territoire de la République une infraction de quelque nature que ce soit, est justiciable des juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire[31]. C'est aussi un point important à relever, parce que finalement, une réponse pénale est organisée pour les infractions de toute nature commises par les membres des forces armées à l'étranger par un membre des forces armées françaises.

Par ailleurs, afin de concourir à la manifestation de la vérité, l'article 40 du code de procédure pénale[32] prescrit à toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, d'en informer sans délai le procureur de la République. En vertu de cette disposition, l'autorité militaire a l'obligation de rendre compte à l'autorité judiciaire des infractions dont elle pourrait avoir connaissance dans l'exercice de ses fonctions, afin d'en faciliter la poursuite.

Le respect des normes de droit constitue vraiment une donnée d'entrée dans la planification et la conduite des opérations. Des conseillers juridiques opérationnels sont ainsi placés auprès de tous les échelons des commandements pour veiller à la prise en compte du droit applicable aux opérations. Dès lors qu'un commandant militaire est investi de l'autorité pour employer la force ou la contrainte, l'état-major des armées met en place auprès de lui, conformément à l'article 82 du PA I[33], un conseiller juridique opérationnel pour le conseiller quant à l'application du DIH.

Enfin, on peut citer le rôle des détachements de la gendarmerie prévôtale déployés auprès de la chaîne de commandement au niveau opérationnel, notamment

29 Voir *Code pénal*, Livre IV bis : des crimes et des délits de guerre, Chapitre I[er] : des différents crimes et délits de guerre (articles 461-1 à 461-31), disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000022681798/#LEGISCTA000022686380.

30 *Code de justice militaire*, dernière mise à jour le 1[er] janvier 2021, disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071360/.

31 Voir article L 121-1 du code justice militaire qui dispose : « Hors du territoire de la République et sous réserve des engagements internationaux, les juridictions de Paris spécialisées en matière militaire connaissent des infractions de toute nature commises par les membres des forces armées ou les personnes à la suite de l'armée en vertu d'une autorisation ».

32 Voir *Code de procédure pénale*, article 40, qui dispose : « Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun : 1° Soit d'engager des poursuites ; 2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1, 41-1-2 ou 41-2 ; 3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. ».

33 Voir article 82 du PAI, relatif aux conseillers juridiques dans les forces armées. Voir aussi la règle 141 de l'Étude de DIH coutumier du CICR, CICR, *Droit international humanitaire coutumier, Vol. I : Règles*, Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir), Cambridge University Press, Cambridge, 2005, publiée en français en 2006, CICR/Bruylant, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_pcustom.pdf.

pour constater les infractions, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs. Dans ce cadre-là, les prévôts agissent en toute indépendance, sous la direction de l'autorité judiciaire. En parallèle, le commandement peut diligenter une enquête de commandement, qui est, elle aussi, réalisée de manière indépendante et à chaque fois que des informations crédibles font état d'une violation du DIH.

Au final, je pense que le dispositif exhaustif mis en œuvre permet efficacement de prendre en compte et de traiter toute violation aussi bien des normes de droit international que des consignes particulières et des instructions données par le commandement au personnel militaire.

Camille Faure – Pour compléter, les accords de statut des forces qui régissent le statut des militaires dans ces opérations, prévoient en général le statut d'*expert en mission* conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946[34] pour qu'ils jouissent d'une immunité pénale. Toutefois, ils ne sont pas exempts de la juridiction des autorités juridictionnelles françaises. C'est bien un monopole des poursuites qui est réservé à la France.

S'agissant des violations du droit international humanitaire par nos partenaires, ce sont des réponses qui sont faites à très bas bruit, par définition. Soit le commandement de la force française va intervenir auprès de ses homologues pour leur demander à ce que cessent ces agissements ; cela peut aussi faire l'objet de démarches diplomatiques locales, ou d'échanges entre ministres pour marquer le fait que d'une part les violations sont inadmissibles et doivent cesser immédiatement et, d'autre part, que les auteurs doivent être poursuivis. Ainsi les réactions face aux violations sont plurielles. Les forces françaises elles-mêmes, lorsqu'elles constatent des exactions ou des violations, ont des consignes très claires pour faire remonter l'information et réagir. La sanction peut par exemple consister dans l'arrêt de la coopération.

Philippe Lejeune – Dans le cadre des opérations militaires conjointes entre les forces armées françaises et les forces armées partenaires, les forces armées françaises disposent d'instructions précises pour réagir à des exactions dont elles seraient éventuellement témoins. En cas de découverte d'éléments matériels d'exaction ou de témoignages concordants sur la commission de telles exactions, la force *Barkhane* est tenue également d'informer les autorités locales et nationales de l'État concerné, ainsi que les observateurs des droits de l'homme des Nations unies. Sur ce sujet également, il me semble que les armées s'inscrivent dans une démarche tout à fait active pour faire cesser la commission de ces violations du DIH et veiller à ce qu'elles soient réprimées.

34 *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, New York, 21 novembre 1947, entrée en vigueur le 2 décembre 1948, disponible sur : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_fr.

Si des violations sont commises, que ce soit par des forces étatiques partenaires ou par des groupes armés non étatiques alliés, cela pourrait-il entraîner, par ricochet, la responsabilité pénale, des forces armées françaises ?

Camille Faure – Pour traiter cette question, il faudrait examiner quelle est l'autorité des forces françaises sur ces forces. En réalité, bien qu'il s'agisse d'opérations qui peuvent être concertées en amont de leur réalisation, il n'y a jamais de commandement français qui a autorité sur ces forces. Il n'y a donc pas la chaîne de responsabilité pénale qu'on trouve dans la relation d'un commandement à un subordonné ; y compris dans le droit français, on aurait du mal à trouver une responsabilité pénale à cet égard. Je pense que le principal, pour citer les propos du Général Bentégeat lors du colloque des 20 ans de la DAJ[35], c'est que dans le sac à dos du combattant français, il y a beaucoup d'éléments, mais il y a aussi une armure juridique. Cela signifie qu'il est tenu au respect du droit international : c'est là l'un des moyens d'action de la force, c'est ce qui lui confère sa légitimité et c'est ce qui contribue au succès des opérations. Cela fait partie intégrante de la culture des armées françaises et constitue un point de vigilance majeur.

Philippe Lejeune – En effet, c'est une donnée d'entrée dans toutes les réflexions de planification et de conduite des opérations. Ce n'est pas un simple effet à obtenir, mais bien un cadre dans lequel s'inscrit toute la réflexion du commandement dans la conception des opérations.

Comment considérez-vous la coopération avec le CICR sur le terrain ? Comment envisagez-vous son action ?

Claire Legras – Le CICR est considéré comme un interlocuteur majeur. Nous entretenons un dialogue avec le CICR tant au niveau local qu'au niveau central, de manière continue et complémentaire. Les forces armées françaises et leurs chefs sont très reconnaissants de l'action du CICR. Les chefs militaires connaissent le CICR, savent qu'il s'agit d'un organisme fiable et exigeant et sont au fait de ses activités sur le terrain. Les armées, comme vous le savez, réfléchissent en permanence au sens de leur action et cherchent des partenaires exigeants qui leur apportent un éclairage complémentaire. Pour eux, ce dialogue est toujours fécond et il les contraint à l'excellence.

Sur le terrain, les relations au fil des relèves sont nouées de manière très forte, au Mali comme sur les autres théâtres. Au niveau central, à notre niveau et celui de la ministre, c'est la même chose. Pour nous, l'action humanitaire que conduit le CICR conformément au mandat qui lui a été confié, est indispensable. C'est pourquoi nous avons donné de larges accès au CICR aux personnes qui sont actuellement retenues par la force *Barkhane*. Nous avons négocié avec nos partenaires dans la région, dans

35 Général Henri Bentégeat, ancien chef d'état-major des armées, « droit et excellence de l'armée française » ; *Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave*, colloque à l'occasion des 20 ans de la direction des affaires juridiques du ministère des Armées, Paris, 6 et 7 juin 2019.

des documents publiés ou non publiés, les droits d'accès du CICR aux personnes capturées et transférées comme condition d'entrée du déploiement d'un détachement militaire opérationnel français. Cela fait partie d'un dispositif français et en est un contrefort indispensable.

Philippe Lejeune – Pour les chefs militaires, le rôle du CICR comme gardien des Conventions de Genève est parfaitement intégré, au point que, le plus souvent, nous sollicitons l'avis du CICR dans les procédures mises en œuvre par les forces armées françaises. Lorsque les représentants locaux du CICR viennent discuter de la pertinence ou de l'absence de certaines garanties matérielles ou procédurales que les forces armées françaises accordent aux personnes qu'elles détiennent, leurs observations sont attentivement examinées et prises en compte.

Quelles principales conséquences aura le désengagement des forces françaises au Mali au regard de la mise en œuvre et du respect du DIH ? Par exemple en ce qui concerne le traitement des personnes qui sont détenues[36] ?

Le désengagement de la France et des partenaires d'opération du Mali a en principe vocation à intervenir, dans le cadre du SOFA *Serval* et du SOFA *Takuba*[37].

Le Protocole additionnel au SOFA *Serval*, déterminant le statut des détachements non français de la force *Takuba*, sous forme d'échange de lettres signées les 6 et 10 mars 2020 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali comprend des stipulations similaires au profit de nos partenaires d'opération (cf. dernier paragraphe) puisqu'il « produira ses effets jusqu'à la fin des missions de la force *Takuba* et son départ complet et définitif du territoire de la République du Mali ».

Un dialogue renforcé devra donc être maintenu avec les autorités maliennes et l'ensemble de nos partenaires d'opération afin de garantir la cohérence du désengagement de l'ensemble des forces de *Barkhane*, y compris celui de la force *Takuba*.

Par ailleurs, la préservation du cadre juridique robuste, établi à la lumière des enseignements des opérations en Afghanistan et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, relatif aux conditions de remise, de garantie des droits et de suivi des personnes capturées constitue un point de grande vigilance après le départ du détachement français.

Dans notre analyse, les engagements de respect du DIH et du DIDH souscrits par la partie malienne au bénéfice de toutes les personnes qui lui ont été transférées en vertu du SOFA *Serval* ont également pour fondement les instruments internationaux

36 Cette question a été ajoutée en février 2022 pour tenir compte de l'actualité.

37 Aux termes du 4e alinéa du préambule et de l'article 12 de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali déterminant le statut de la force « Serval », signées à Bamako le 7 mars 2013 et à Koulouba le 8 mars 2013, applicable à l'opération Barkhane, ses stipulations sont applicables « pendant toute la durée du déploiement du détachement français sur le territoire de la République du Mali », et produisent leurs effets « jusqu'à la fin des missions du détachement français et son retour complet et définitif sur le territoire de la République française ».

universels auxquels elle est partie indépendamment du SOFA *Serval*. Notre objectif sera également de rappeler l'absence d'application de la peine de mort, d'extradition sans notre accord et enfin de sécuriser et d'organiser la poursuite des visites des personnes remises aux autorités maliennes, y compris en respectant le rôle du CICR en vertu de l'article 3 commun.

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

MISE EN ŒUVRE DU DIH

Les défis liés à la mise en pratique des normes relatives à l'accès humanitaire dans le Sahel

Romaric Ferraro*

Romaric Ferraro est conseiller juridique opérationnel à la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en Éthiopie.

Texte original en français

Résumé

Si les règles du droit international humanitaire (DIH) relatives à l'accès humanitaire sont claires, leur mise en œuvre nationale est parfois difficile. Afin que ces dispositions soient pleinement respectées, les État doivent trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la sécurité de la population civile comme des organisations humanitaires et garantir que les personnes ont accès aux biens et services qui leur permettent la pleine jouissance de leurs droits. Cet article se propose de montrer comment les dispositions du DIH relatives à l'accès humanitaire sont appliquées dans la région du Sahel. Il donne tout d'abord une description de la multiplicité des acteurs armés présents au Sahel et la situation humanitaire dans cette région. Puis il aborde le cadre juridique applicable à l'accès humanitaire conformément au DIH applicable dans les conflits armés non internationaux. Il examine ensuite les mesures qui ont été prises par les États du Sahel pour protéger la population civile et les organisations humanitaires, comme le recours à l'état d'urgence et aux escortes armées. Cet article montre que ces mesures risquent d'entraver une action humanitaire impartiale. Enfin, cet article expose quelques solutions innovantes qui ont été présentées par les États du Sahel afin de faciliter l'accès humanitaire. Il s'agit par exemple de la création de mécanismes de

* Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. L'auteur tient à remercier Ghislaine Doucet, Jelena Nikolic, Nour Zaynab Assaf et Nicolas Von Arx pour leurs précieux commentaires. Cet article a été écrit alors que l'auteur était conseiller juridique opérationnel de la Délégation du CICR au Niger. À la mémoire de Tanguy De Blauwe.

coordination pour faciliter le dialogue sur l'accès humanitaire, associant tous les acteurs concernés ; l'adoption de réglementations nationales qui proclament l'accès humanitaire et qui sanctionnent les violations ; et l'acceptation d'exemptions humanitaires dans les législations antiterroristes.

Mots clés : accès humanitaire, Sahel, droit international humanitaire, Convention de Kampala, déplacés internes, état d'urgence, escortes armées, droit international des droits de l'homme, assistance humanitaire, exemptions humanitaires.

Introduction

L'on peut déduire de l'objet et du but du droit international humanitaire (DIH) que pendant les conflits armés, toutes les parties ont l'obligation d'assurer les besoins essentiels de la population sous leur contrôle[1]. Force est de constater que cet objectif se révèle aujourd'hui particulièrement difficile à atteindre dans le Sahel au regard de nombreux facteurs, y compris l'aggravation des conséquences humanitaires des conflits armés, les limitations financières des pays de la région et l'existence de contraintes logistiques et géographiques. Le changement climatique, dont les effets se font ressentir avec acuité dans le Sahel, et l'émergence de la pandémie du Covid-19, ne font que renforcer ces difficultés.

Les États et les groupes armés doivent donc permettre aux acteurs humanitaires neutres et impartiaux d'avoir accès aux zones où les populations sont dans le besoin. Cependant, le niveau d'insécurité grandissante au Sahel et la présence de très nombreux acteurs armés étatiques et non étatiques, impactent tout autant le fonctionnement des services publics de base destinés à la population civile, que la fourniture des secours par les organisations humanitaires, comme l'accès et la sécurité de leurs collaborateurs.

La présence de multiples acteurs armés a saturé l'espace Sahélien et pose un véritable défi pour les États et les acteurs humanitaires qui se doivent de porter secours à la population civile pour faire face aux conséquences humanitaires des conflits armés dans la région l'augmentation exponentielle du nombre de personnes déplacées internes et de réfugiés en représentant l'exemple le plus flagrant. Alors que les besoins de la population sont croissants, l'espace humanitaire semble quant à lui se rétrécir.

Cette situation a conduit les États à prendre des mesures pour protéger leurs territoires, les personnes et les biens, tel que le recours à l'état d'urgence ou l'imposition d'escortes armées aux organisations humanitaires. Ces mesures ont de fait rendu plus difficile l'application des règles du DIH relatives à l'accès humanitaire, à savoir principalement, l'obligation de protéger et de respecter le personnel et les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire, l'accès des victimes des conflits armés à ces secours et la liberté de déplacement du personnel humanitaire.

1 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, octobre 2015, p. 34, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-defis-poses-par-les-conflits-armes-contemporains. Toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022.

Ainsi, les États de la région du Sahel doivent trouver un équilibre entre, d'un côté, assurer la protection de tous ceux qui se trouvent sur leur territoire, et de l'autre, permettre le libre accès de l'aide humanitaire. Il s'agit donc de trouver des solutions pragmatiques qui permettent de concilier ces deux objectifs.

Cet article cherche à montrer comment les règles sur l'accès humanitaire prévues dans le DIH s'appliquent dans le contexte du Sahel. Une description des acteurs en présence servira de point de départ afin de constater qu'il existe une myriade d'intervenants en présence dans la région, que ce soient des forces militaires et de sécurité, des groupes armés non étatiques mais aussi des acteurs humanitaires et de développement, ce qui pose des défis particuliers en termes de coordination entre les États et les organisations humanitaires. Une description de la situation humanitaire dans la région et un rappel du régime juridique relatif à l'accès humanitaire seront ensuite présentés. Finalement, il sera constaté que les réponses fournies par les États sur le plan légal peuvent parfois entraver l'accès, parfois le faciliter, et montrent ainsi les tensions existantes et les dilemmes à résoudre relatifs à la préservation de la sécurité et la fourniture d'une aide humanitaire accessible à tous ceux qui en ont besoin.

La multiplicité des acteurs armés dans le Sahel

Face à la multiplication des groupes armés[2] qui ont surgi dans le Sahel[3] au cours de la décennie qui s'achève, les États ont réagi par la mise en place d'un ensemble de regroupements militaires afin de mettre en commun leurs forces et de répondre à cette nouvelle menace sécuritaire. On peut ainsi citer principalement, la Force Multinationale Mixte, formée autour des forces armées des États qui bordent le bassin du Lac Tchad[4] et la Force Conjointe G5-Sahel[5], composée de cinq États

2 Selon le European Council on Foreign Relations, il y avait 16 groupes armés au Mali en 2019. Voir Andrew Lebovich, « Mapping Armed Groups in the Sahel and Mali », European Council on Foreign Relations, disponible sur : https://ecfr.eu/special/sahel_mapping#introduction. Certains de ces groupes avaient la capacité d'opérer sur le territoire de plusieurs États à la fois, en particulier dans la région dite des trois frontières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Une situation comparable est observée dans la région du bassin du lac Tchad où certains groupes armés ont la capacité de mener des opérations militaires sur le territoire de plusieurs États de cette région y compris le Niger, le Nigéria et le Tchad, ainsi que le Cameroun.

3 Le « Sahel », au sens géographique, regroupe l'ensemble du territoire des États qui sont traversés par la bande Sahélo-Saharienne, depuis le Sénégal jusqu'à l'Érythrée. Le cadre de cet article se limite à l'étude de l'accès humanitaire dans la zone du Sahel central, zone qui couvre d'une part une partie des territoires du Burkina Faso, du Mali et du Niger et, d'autre part, la région du bassin du lac Tchad, les territoires du Nigeria et du Tchad.

4 Le Cameroun, Le Niger, le Nigeria, le Tchad. Cette force a été créée par les États membres de la Commission pour le Bassin du Lac Tchad. Le Bénin contribue aussi avec des troupes nationales. Le mandat de cette force est autorisé et renouvelé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Par un communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 18 janvier 2021, le mandat de la force a été renouvelé jusqu'au 31 janvier 2022 (communiqué PSC/PR/COMM. (CMLXXIII)).

5 Les États membres du G5 sont le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Mali et le Tchad. Le G5 Sahel a été mis en place par la Convention portant création du G5 Sahel, signée à Nouakchott le 19 décembre 2014. La Force conjointe du G5 Sahel a, pour sa part, été mise en place en 2017. Le Mali a annoncé son retrait de la Force Conjointe le 19 mai 2022, voir : G5 Sahel, communiqué : Présidence du Conseil des

du Sahel. D'autre part, la France a mis en place l'opération Barkhane dans le but d'appuyer les forces armées des pays de la bande Sahélo-Saharienne et de renforcer la coordination des moyens militaires internationaux[6]. Afin de renforcer cette coordination, l'opération Barkhane et la Force Conjointe G5 Sahel ont mis en place un poste de commandement conjoint[7]. Par ailleurs, par une déclaration politique du 27 mars 2020, plusieurs États européens ont décidé de la création de la « Task force » Takuba, composée de forces spéciales et qui devrait s'intégrer sous le commandant opérationnel de l'opération Barkhane[8]. Ce renforcement de la présence de forces militaires européennes et une coordination accrue avec la Force Conjointe G5 Sahel a été décidé lors du sommet de Pau[9], qui s'est tenu le 13 janvier 2020 et qui a réuni les chefs d'État des cinq pays membre du G5 Sahel et de la France. Ce sommet a aussi mené à la mise en place de la coalition pour le Sahel qui vise à renforcer la coopération stratégique et politique dans la région entre l'ensemble des États membres de l'Union européenne et ceux du G5 Sahel[10]. D'autres alliances politiques ont vu le jour afin de contribuer à la stabilisation et au développement de la région du Sahel, y compris l'Alliance pour le Sahel et le Partenariat pour la Sécurité et la Stabilité au Sahel[11].

D'autre part, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), créée par la résolution 2100 du Conseil

ministres du G5 Sahel, disponible sur : https://www.g5sahel.org/communique-president-du-conseil-des-ministres-du-g5-sahel/.

6 L'opération Barkhane a été lancée le 1er août 2014. Elle agit sur l'ensemble des États membres du G5 Sahel. La France a cependant annoncé son retrait progressif du territoire du Mali en 2022. ministère des armées, *Dossier de Presse, Opération Barkhane*, septembre 2020, disponible sur : https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/operation-barkhane.

7 État-Major des armées, « Barkhane : le Mécanisme de Commandement Conjoint, pierre angulaire de la coordination entre la force conjointe du G5 Sahel et la force Barkhane », disponible sur : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-le-mecanisme-de-commandement-conjoint-pierre-angulaire-de-la-coordination-entre-la-force-conjointe-du-g5-sahel-et-la-force-barkhane.

8 Suède et al., « Task Force *Takuba*: political statement by the governments of Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Mali, Niger, the Netherlands, Norway, Portugal, Sweden and the United Kingdom », disponible sur : https://www.government.se/495ef1/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2020/political-statement-task-force-takuba.pdf. Les opérations de la Task Force Takuba ont pris fin le 1er juillet 2022, voir : ministère des armées, communiqué de presse de l'État-Major des Armées, « Fin des opérations de la Task Force (TF) Takuba au Mali », disponible sur : https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/tronc_commun/01.07.22_Fin%20des%20op%C3%A9rations%20de%20la%20Task%20Force%20Takuba%20au%20Mali.pdf.

9 Sommet de Pau, « Déclaration conjointe des chefs d'État », 13 janvier 2020, disponible sur : https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/13/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat. Le sommet de Pau a été suivi par le Sommet de Nouakchott, le 30 juin 2020 où les 6 chefs d'États se sont retrouvés pour « faire le point sur la feuille de route convenue lors du sommet de Pau », « Communiqué final du Sommet de Nouakchott », 30 juin 2020, disponible sur : https://www.g5sahel.org/communique-final-du-sommet-de-nouakchott-pour-le-suivi-de-la-feuille-de-route-du-sommet-de-pau/.

10 La coalition pour le Sahel vise à lutter contre les groupes armés terroristes, renforcer les capacités des forces armées des États de la région, soutenir le retour de l'État et des administrations sur le territoire, et aider au développement. Voir Conseil Européen, « Déclaration conjointe des membres du Conseil européen avec les États membres du G5 Sahel », 28 avril 2020, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/.

11 Conseil Européen, Sommet du G7 de Biarritz, « Plan d'action du Partenariat sur le Sahel », disponible sur : https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/1c104308f5893a718599926f1c2473f1778c0af2.pdf.

de sécurité des Nations unies, opère dans ce pays depuis 2013[12]. Elle soutient la Force Conjointe du G5 Sahel par un appui logistique et financier dans plusieurs domaines[13]. Des États européens et les États-Unis possèdent aussi un certain nombre de contingents nationaux répartis dans les différents États du Sahel, dont le rôle consiste à apporter un soutien en matière de formation et de fourniture d'équipements aux forces de défense et de sécurité des pays de la région[14]. L'Union européenne dispose, pour sa part, de trois missions de coopération militaire et de sécurité spécifiques, deux au Mali et une au Niger[15]. Elles ont pour mandat de renforcer les capacités des forces militaires et de sécurité de ces deux pays ainsi que de la Force Conjointe G5 Sahel. Certains auteurs n'ont pas hésité à utiliser l'expression imagée « d'embouteillage sécuritaire[16] » pour décrire ce phénomène de multiplication des forces armées et de sécurités étrangères présentes dans les différents États de l'espace Sahélien. Selon le Stockholm International Peace Reasearch Institute (SIRPI), il y avait en 2019, 35 823 militaires, policiers et personnels civils participant à des opérations extérieures nationales et multinationales et de lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel et du lac Tchad[17]. Une future participation au Sahel de la Force en Attente de la CEDEAO, était aussi à l'étude depuis plusieurs mois à la fin de l'année 2020[18].

12 Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU), Rés. 2100, 25 avril 2013, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/314/18/PDF/N1331418.pdf?OpenElement.

13 *Force Conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Rapport du Secrétaire général*, Doc. NU S/2020/1074, 2 novembre 2020, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/286/23/PDF/N2028623.pdf?OpenElement.

14 Selon le ministère de la Défense de Belgique, il y avait un contingent d'une centaine de militaires belges au Niger en 2020 dont la mission était de former les Forces de Défense et de Sécurité du Niger. Voir ministère belge de la Défense, « Notre mission : Niger », disponible sur : https://www.mil.be/fr/nos-missions/niger/. L'Italie a aussi mis en place une mission militaire spécifique de soutien aux forces armées et de sécurité au Niger (la MISIN) et l'Allemagne était présente dans plusieurs pays du Sahel. Voir Bernardo Venturi et Nana Alassane Toure, *Levée du blocage sécuritaire : défis et choix au Sahel*, Fondation Européennes d'Études Progressistes, 8 juin 2020, pp. 24-25, disponible sur : https://www.iai.it/sites/default/files/venturi_toure_fr.pdf. Les États-Unis avaient achevé en 2020 la construction d'une base aérienne à Agades, au Niger.

15 L'EUTM (European Union Training Mission in Mali) qui a été établie en 2013 dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune de l'Union européenne, est une mission de formation des forces armées maliennes. Voir « Fiche technique », disponible sur : https://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2020/12/EUTM_Mission_Factsheet_FV.pdf. L'EUCAP Sahel Mali est une mission civile de l'Union européenne qui a été ensuite lancée en 2015 afin de soutenir les forces de sécurité (Police, Gendarmerie et Garde Nationale) de ce pays. Voir la présentation de cette mission sur : https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-mali/eucap-sahel-mali-mission-de-renforcement-des-capacités-de-lunion-européenne-au_fr?s=331. L'EUCAP Sahel Niger est une mission civile de l'Union européenne qui soutient le Niger dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, installée en 2012. Voir EUCAP Sahel Niger, « Partenaire pour la Sécurité au Sahel », disponible sur : https://eucap-sahel.eu/wp-content/uploads/2020/10/EUCAP-Sahel-Niger-Factsheet-FR-low-resolution.pdf.

16 International Crisis Group, *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, Rapport Afrique n° 258, 12 décembre 2017, disponible sur : https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-l-embouteillage-sécuritaire.pdf.

17 SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmament and International Security, Résumé en français*, Les Rapports du GRIP, 2020/4, p. 9.

18 CEDEAO, (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur le Terrorisme, Communiqué Final*, par. 18, 14 septembre 2019, Ouagadougou, Burkina Faso, disponible sur : https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2019/09/communique-final-scanne.pdf.

En ce qui concerne la multiplication des groupes armés dans le Sahel, leur apparition est liée à plusieurs facteurs tels que la lutte de certains mouvements indépendantistes au nord Mali et les conséquences de la situation en Libye. Mais aussi l'interaction de ces facteurs avec d'autres phénomènes complexes comme les tensions existantes entre communautés d'éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires, particulièrement ressenties dans la région dite des « trois frontières » entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger[19]. Certains de ces groupes réclament l'indépendance d'un État touareg au nord Mali, d'autres sont plutôt influencés par des mouvements panislamistes et se réclament soit de la mouvance de Al Qaida ou de l'État Islamique[20]. On peut citer ainsi, entre autres, le Mouvement de libération nationale de l'Azawad (MNLA), le Mouvement pour le Salut de l'Azawad (MSA), le Groupe d'Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA), le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Ansar Eddine, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), l'État Islamique au Grand Sahara (EIGS) ou encore Ansarul Islam[21]. Dans la partie Sahélienne de la région du bassin du Lac Tchad, on note la présence et l'influence des groupes armés issus des différentes scissions du groupe de la Congrégation des compagnons du Prophète pour la propagation de la tradition sunnite et la guerre sainte[22].

Les conflits armés qui ont lieu au Sahel central et dans la partie Sahélienne de la région du lac Tchad sont caractérisés par des affrontements prolongés entre des États et des groupes armés et ont, le plus souvent, une dimension régionale[23]. En effet, ils se déroulent sur le territoire de plusieurs États qui luttent, le plus souvent

19 Sur l'évolution historique des différentes rébellions au Mali et au Niger et les initiatives de paix qui sont menées, voir Yvan Guichaoua et Matthieu Pellerin, *Faire la paix et construire l'État : Les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*, Étude de l'IRSEM n° 51, juillet 2017, disponible sur : https://www.ifri.org/fr/publications/publications-ifri/articles-ifri/faire-paix-construire-letat-relations-entre-pouvoir.

20 Sur les différentes alliances entre ces groupes et leur affiliation à Al Qaida ou l'État islamique, voir Matthieu Pellerin, *Les violences armées au Sahara : Du djihadisme aux insurrections ?*, Études de l'IFRI, décembre 2019, disponible sur : https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/violences-armees-sahara-djihadisme-aux-insurrections.

21 Sur l'apparition de ces groupes au Mali et l'expansion de leurs actions vers la région du Liptako Gourma voir International Crisis Group, *Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique*, Rapport Afrique n° 261, 12 juin 2018, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/261-frontiere-niger-mali-mettre-loutil-militaire-au-service-dune-approche-politique.

22 Il s'agit de la traduction française du nom en arabe du groupe Jama'atu Ahlis-Sunnah'awati Wal Jihad, aussi connu communément sous le nom de Boko Haram, une appellation que le groupe récuse. Sur l'apparition de ce groupe voir Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'Afrique, nouvelle frontière du djihad ?*, La Découverte, Paris, 2018.

23 L'existence de conflits armés au Sahel a été affirmée dans plusieurs rapports récents de l'ONU : *Le sort des enfants en temps de conflit armé, Rapport du Secrétaire général*, A/74/845–S/2020/525, 9 juin 2020, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/117/05/PDF/N2011705.pdf?OpenElement ; *Les enfants et le conflit armé au Mali, Rapport du Secrétaire général*, S/2020/1105, 11 novembre 2020, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/307/86/PDF/N2030786.pdf?OpenElement. L'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, a mis en place un portail dans le but de fournir une classification indépendante et impartiale des conflits armés dans le monde. Voir à cet égard l'évaluation des situations de violence au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Tchad, disponible sur : https://www.rulac.org/.

ensemble, contre ces groupes armés[24]. Certains conflits armés peuvent aussi opposer des groupes armés entre eux. Ces groupes armés peuvent aussi unir leurs forces pour lutter contre certains États ou contre d'autres groupes armés et remplir ainsi le critère d'intensité de violence requis[25]. Ces groupes ont démontré leur capacité à s'organiser et à mener des opérations militaires sur le territoire de plusieurs États à la fois. S'ils répondent aux critères posés par le droit international – que les groupes armés soient suffisamment organisés et qu'ils participent à des affrontements prolongés qui atteignent un seuil minimal d'intensité, soit contre des États, soit entre eux[26] – ces conflits armés restent cependant tous des conflits armés non internationaux.

Il convient de garder à l'esprit que la participation des acteurs étatiques et non étatiques à des actes de violence collective ou leur seule présence dans le Sahel, ne les rend pas automatiquement partie à un conflit armé. Il faudra vérifier dans chaque cas d'espèce que les deux éléments précités et exigés par le droit international sont présents, pour conclure à l'existence d'un conflit armé non international. Le CICR effectue cet exercice, en analysant au cas par cas, chacune des situations de violence. Ceci lui permet d'identifier le fondement juridique sur lequel il va fonder ses démarches visant à protéger et assister les personnes qui ont besoin de son action humanitaire. Il communique, de manière bilatérale et confidentielle, son évaluation de la situation aux parties en conflit. Il peut aussi renoncer à partager immédiatement sa lecture, lorsque l'intérêt des victimes des conflits s'y oppose[27]. Il peut enfin décider de communiquer publiquement sur une situation particulière[28].

24 Le Secrétaire général des Nations unies a constaté dans son rapport sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria que « [l]es régions des pays limitrophes du nord-est du Nigeria, à savoir la région de l'Extrême-Nord (Cameroun), la région de Diffa (Niger) et la province du Lac (Tchad), ont également été touchées par les attaques armées persistantes du groupe armé » ; voir *Le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria, Rapport du Secrétaire général*, Doc. NU S/2020/652, 6 juillet 2020, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/172/68/PDF/N2017268.pdf?OpenElement.

25 Selon une interprétation récente, on peut agréger les actions militaires produites par plusieurs groupes armés qui luttent ensemble contre un adversaire commun et ainsi atteindre le seuil d'intensité requis pour qualifier une situation de violence de conflit armé non international. Voir Jelena Nikolic, Thomas de Saint Maurice et Tristan Ferraro, « Aggregated intensity : Classifying coalitions of non-State armed groups », *Humanitarian Law & Policy*, 7 octobre 2020, disponible sur : https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/10/07/aggregated-intensity-classifying-coalitions-non-state-armed-groups/.

26 Le CICR définit les conflits armés non internationaux de la manière suivante : « Un conflit armé non international est un affrontement armé prolongé qui oppose les forces armées gouvernementales aux forces d'un ou de plusieurs groupes armés, ou de tels groupes armés entre eux, et qui se produit sur le territoire d'un État [partie aux Conventions de Genève]. Cet affrontement armé doit atteindre un niveau minimal *d'intensité* et les parties impliquées dans le conflit doivent faire preuve d'*un minimum d'organisation* ». Voir CICR, *Comment le terme « conflit armé » est-il défini en droit international humanitaire ?*, Prise de position, mars 2008, disponible sur : https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-fre.pdf.

27 Sylvain Vité, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol.91, n° 873, p. 21, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/irrc-873-vite-fre.pdf. Voir aussi CICR, « Conflit interne ou autre situation de violence : quelle différence pour les victimes ? », 10 décembre 2012, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/2012/12-05-niac-non-international-armed-conflict.htm.

28 Pour un exemple récent, voir CICR, « Cinq conflits armés – Que se passe-t-il actuellement en Colombie ? », 6 décembre 2018, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/cinq-conflits-armes-que-se-passe-t-il-actuellement-en-colombie.

La situation humanitaire au Sahel

Les conséquences humanitaires entraînées par les conflits armés qui se déroulent dans certains pays du Sahel ont durement affecté la population civile des États concernés. Ainsi, lors d'une table ronde ministérielle, à Copenhague le 20 octobre 2020 et organisée par le Danemark, l'Allemagne, l'Union européenne et les Nations unies sur la crise humanitaire au Sahel central, il a été estimé que :

> Le Sahel Central est confronté à l'une des crises humanitaires qui se détériore la plus rapidement au monde. L'ampleur et la gravité des besoins humanitaires dans les trois pays sont sans précédent, avec 13,4 millions de personnes frappées par des déplacements forcés, de l'insécurité alimentaire et un accès réduit aux services de base essentiels[29].

En ce qui concerne le déplacement interne, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) estimait que le nombre de personnes déplacées internes dans la région du Sahel Central était passé de 70 000 à 1 600 000 personnes entre 2018 et 2020[30]. L'insécurité alimentaire affectait, quant à elle, 7 400 000 personnes[31]. L'aggravation de la situation de la population civile était aussi fortement ressentie dans la partie sahélienne de la région du bassin du lac Tchad où quelque 2,7 millions de personnes ont fui leur foyer, dont 2,4 millions de déplacés et 292 000 réfugiés nigérians[32]. Les déplacements de population étaient étroitement liés à la recrudescence d'hostilités entre des groupes armés et entre ceux-ci et des forces militaires et de sécurité étatique. Ces effets des conflits armés auraient provoqué la mort de plusieurs milliers de personnes au sein des Forces de Défense et de Sécurité, des membres des groupes armés et de la population civile[33]. Selon le Bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), plus de 4 000 décès dus à la violence avaient été signalés en 2019, contre 770 décès en 2016[34]. S'agissant du premier semestre de l'année

29 Les trois pays concernés sont le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), « Table ronde ministérielle virtuelle sur le Sahel central, Synthèse des coprésidents », disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20Ministerial%20Round%20Table%20-%20Co-chairs%20summary-FR.pdf.

30 OCHA, « Central Sahel Crisis Key Figures as of 15 October 2020 », disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20facts_figures_20201015.pdf.

31 Voir le document préparé par OCHA en vue de la table ronde ministérielle sur le Sahel central : OCHA, *Le Sahel central, aperçu des besoins et des fonds requis révisés*, octobre 2020, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/RNRO%20CentralSahel%20Oct%202020_FR%20Web.pdf.

32 *Activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, Rapport du Secrétaire général*, CSNU, Doc. S/2020/585, 24 juin 2020, disponible sur : https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/s_2020_585_f.pdf.

33 Le Secrétaire Général des Nations unies constatait dans un rapport au Conseil de Sécurité des attaques contre les forces armées et de sécurité commises par des groupes armés au Burkina Faso, au Mali, Niger et au Tchad. Voir *Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Rapport du Secrétaire général*, CSNU, Doc. S/2020/373, 8 mai 2020, disponible sur : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/107/02/PDF/N2010702.pdf?OpenElement.

34 « Le nombre de victimes d'attaques terroristes multiplié par cinq en trois ans au Burkina Faso, au Mali et au Niger », *Paix et sécurité*, ONU info, 8 janvier 2020, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2020/01/1059551.

2020, au moins 4 660 personnes avaient péri au centre du Sahel, selon une estimation du projet ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project)[35].

Parmi les multiples conséquences de l'aggravation de la violence, on constate que l'accès à l'éducation des enfants a été durement affecté. Ainsi, les attaques contre les écoles et les enseignants auraient entrainé la fermeture de plus de 4 000 écoles dans la région du Sahel Central ces quatre dernière années[36]. Les enfants font aussi l'objet de recrutement par les acteurs armés[37].

Il convient aussi de noter qu'aux conséquences humanitaires liées aux conflits armés s'ajoutent les effets du changement climatique qui ont été qualifiés de « cocktail explosif au Sahel[38] ». À ce titre, le CICR a observé récemment dans un rapport visant à comprendre les effets conjugués des conflits armés, de la crise climatique et environnementale sur les personnes touchées, que « [les] pays en proie à un conflit armé sont parmi les plus durement touchés par la variabilité du climat et les phénomènes météorologiques extrêmes. Cela s'explique en partie par leur situation géographique, mais aussi et surtout par le fait que les conflits et leurs répercussions limitent la capacité d'adaptation des personnes, des systèmes et des institutions[39] ».

Les populations civiles de la région du Sahel souffrent des conséquences et des effets cumulés des conflits armés et du changement climatique, qui y est particulièrement ressenti et qui se traduit par une augmentation des températures une fois et demi plus rapide que dans le reste du monde[40]. Mis à part les liens directs qui peuvent être établis entre le changement climatique et l'existence de conflits armés, d'autres formes de confrontations ont aussi un impact sur l'environnement naturel. Ainsi, des tensions ont été relevées au Sahel entre différentes communautés, en particulier les agriculteurs sédentaires et les éleveurs nomades, en lien avec l'exploitation des ressources foncières[41]. La survenance de la pandémie du Covid-19

35 CICR, « Centre du Sahel : plus d'un million de déplacés et des décès en hausse dus à la flambée de violence », 14 septembre 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/centre-du-sahel-plus-dun-million-de-deplaces-et-des-deces-en-hausse-dus-la-flambee-de.

36 UNICEF, *La crise au Centre Sahel*, Note de plaidoyer, octobre 2020, disponible sur : https://www.unicef.org/wca/fr/rapports/crise-centre-sahel.

37 *Les enfants et le conflit armé au Mali, op. cit. note 23*. Un autre rapport du Secrétaire Général fait état du recrutement d'enfants par des groupes armés au Cameroun, au Nigéria, au Niger et au Tchad. Voir *Le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigeria, op. cit. note 24*.

38 CICR, « Mali-Niger : changement climatique et conflits forment un cocktail explosif au Sahel », 22 janvier 2019, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/mali-niger-changement-climatique-et-conflits-forment-un-cocktail-explosif-au-sahel-0.

39 CICR, *Quand la pluie devient poussière, comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées*, Genève, 2020, p. 8, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4487-when-rain-turns-dust.

40 Dès 2010, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique avait prévu que le Sahel connaîtrait une montée des températures très importante allant de l'ordre de 3 à 4 degrés suivant les régions : « Le réchauffement le plus important (+4 degrés) devrait avoir lieu à l'intérieur des terres, principalement dans la partie ouest du Sahel. » Philipp Heinrigs, *Incidences sécuritaires du changement climatique au Sahel : perspectives politiques*, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2010, p. 13, disponible sur : https://www.oecd.org/fr/csao/publications/47234529.pdf.

41 International Crisis Group, *Le Sahel central, théâtre des nouvelles guerres climatiques ?*, Briefing Afrique de Crisis Group n° 154, Dakar/Niamey/Bruxelles, 24 avril 2020, disponible sur : https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b154-sahel-nouvelles-guerres-climatiques_0.pdf.

au mois de mars 2020, a aussi exacerbé cette situation déjà très difficile, entraînant ainsi « une triple crise[42] ».

Rappel du cadre juridique applicable à l'accès humanitaire dans les conflits armés non internationaux

La description faite des effets des conflits armés non internationaux au Sahel permet de constater le besoin des victimes de ces conflits et de la population civile en général de recevoir les secours humanitaires[43]. Ce sont donc les règles du DIH relatives à l'assistance humanitaire et à l'accès humanitaire dans ces types de conflits armés qui s'appliqueront. Même si le DIH ne contient pas de dispositions spécifiques explicites sur l'obligation d'assurer le bien-être de la population, en dehors des situations d'occupation[44], le CICR considère que l'obligation de satisfaire les besoins essentiels de la population se déduit du but et de l'objet du DIH[45]. Par ailleurs de nombreuses dispositions conventionnelles et coutumières se réfèrent à des obligations spécifiques, adressées à toutes les parties en conflit, États et groupes armés, de répondre aux besoins d'assistance humanitaire et de porter secours aux victimes de ces conflits, y compris aux blessés, aux malades, aux détenus et à la population affectée en général[46]. Si les parties à un conflit armé se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'apporter l'assistance requise, elles doivent alors examiner de bonne foi les offres de services

42 CICR, « Niger : vivre entre insécurité, changement climatique et Covid-19 », 10 septembre 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/niger-vivre-entre-insecurite-changement-climatique-et-covid-19.

43 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, CICR, Bruylant, 2006, pp. 265-267 (Étude du CICR sur le DIH coutumier), disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1. Pour une description détaillée du régime applicable à l'assistance humanitaire et à l'accès humanitaire voir Felix Schwendimann, « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, *Sélection française*, 2011/3, pp. 121-138, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-schwendimann-fre.pdf.

44 Tristan Ferraro, *Relief schemes and the delivery of humanitarian activities in situations of AC, the ICRC's perspective*, San Remo Round Table, 2017, p. 2, disponible sur: https://www.iihl.org/wp-content/uploads/2018/03/RT-2017-FERRARO.pdf.

45 CICR, *op. cit*. note 1, p. 34.

46 Voir Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG IV) : article 23 sur l'envoi de vivres et de médicaments, article 55 sur le ravitaillement de la population et article 81 relatif à l'entretien des personnes internées civiles. Pour l'évacuation des blessés, des malades, des naufragés et des morts, voir la Première Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 12 août 1949, 75 RTNU 31 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG I) : article 15 al. 1 ; Deuxième Convention de Genève sur les blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer, 75 RTNU 85, (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG II) : article 18 al. 1 et article 16 al. 2. Pour les personnes détenues, voir Troisième Convention sur les prisonniers de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG III) : articles 25-32 et 125. La règle 118 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 43, sur la fourniture de biens essentiels aux personnes privées de liberté, dispose que « [l]es personnes privées de liberté doivent se voir fournir de la nourriture, de l'eau et des vêtements en suffisance, ainsi qu'un logement et des soins médicaux convenables ». La règle 131 sur le traitement des personnes déplacées, dispose que « [e]n cas de déplacement, toutes les mesures possibles doivent être prises afin que les personnes civiles concernées soient accueillies dans des conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'alimentation et afin que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres ».

qui leur sont faites par des organisations humanitaires impartiales et leur permettre l'accès aux personnes concernées[47].

Dans les conflits armés non internationaux, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève prévoit qu'« un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit ». Selon les commentaires du CICR à l'article 3, un organisme est considéré comme impartial lorsqu'il propose des activités humanitaires sans distinction de caractère défavorable basée sur le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions. Le seul critère de distinction possible doit se fonder sur l'urgence, au regard de la souffrance des individus à secourir[48]. Les activités humanitaires en question englobent des activités de protection et d'assistance visant à « préserver la vie, la sécurité, la dignité et le bien-être physique et mental des personnes affectées par le conflit ou qui cherchent à restaurer ce bien-être[49] ». Mis à part l'impartialité, spécifiquement mentionnée dans l'article 3, le CICR attache une importance fondamentale à ce que son action soit guidée par le respect des principes d'humanité, de neutralité et d'indépendance qui sont au cœur de sa mission[50] et des principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement[51]).

L'examen de bonne foi de l'offre de service implique que les États ne peuvent pas refuser une offre de service de manière arbitraire. Un refus serait en effet considéré

47 Le CICR a préparé un document spécifique de questions et réponses et un lexique qui résume les règles qui s'appliquent à l'accès humanitaire dans tous les conflits armés, qu'ils soient de caractère international ou non international. Il a identifié les six règles principales suivantes : 1. Chaque partie à un conflit armé a l'obligation première de satisfaire les besoins de la population se trouvant sous son contrôle. 2. Des organisations humanitaires impartiales peuvent offrir leurs services pour mener à bien des activités humanitaires, en particulier quand les besoins de la population affectée par les conflits armés ne sont pas satisfaits. 3. Les activités humanitaires impartiales entreprises dans des situations de conflit armé sont soumises au consentement des parties au conflit intéressées. En vertu du DIH, les parties au conflit doivent consentir à de telles activités lorsque les besoins de la population se trouvant sous leur contrôle ne sont pas satisfaits. 4. Une fois que les opérations de secours humanitaires impartiales ont été acceptées, les parties au conflit armé, de même que les États qui ne sont pas parties au conflit armé, doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de ces missions de secours, sous réserve de leur droit de contrôle. 5. Les parties au conflit doivent garantir la liberté de mouvement du personnel de secours autorisé, liberté qui est essentielle à l'exercice de leurs fonctions. La liberté de déplacement ne peut être temporairement restreinte, qu'en cas de nécessité militaire impérieuse. 6. Le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés. CICR, « Questions/réponses du CICR et lexique sur l'accès humanitaire », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, *Sélection française* 2014/1, pp. 293-310, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11_961_questions.pdf.

48 CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2e édition, 2016 (2020 pour la version en français), par. 794, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/dih/full/CGI-commentaire.

49 *Ibid*., par. 812.

50 Le CICR définit sa mission en ces termes : « Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence et de leur porter assistance ». CICR, *Le CICR sa mission et son action*, CICR, Genève, mars 2009, p. 4, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_0963.pdf.

51 Les Statuts du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés en 1986 lors de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève, énoncent dans le préambule les 7 principes fondamentaux du Mouvement, à savoir l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité.

comme arbitraire si l'État était manifestement incapable de lui-même assurer ce service ou s'il refusait volontairement de subvenir aux besoins humanitaires de la population[52]. Il s'agit d'une évolution majeure du droit à l'assistance humanitaire qui a été reflétée dans les nouveaux commentaires aux Conventions de Genève[53].

Lorsque l'offre de services est acceptée, les États doivent faciliter le passage du personnel humanitaire et des biens de secours, ainsi que la liberté de circulation des travailleurs humanitaires, tout en conservant un droit de contrôle et la possibilité de restreindre ce passage en cas de nécessité militaire impérieuse[54]. La prise en compte de la nécessité militaire impérieuse implique que des opérations de secours ne devraient pas interférer avec les opérations militaires, « sous peine de compromettre la sécurité du personnel de secours humanitaires[55] ». Dans tous les cas, cette restriction fondée sur la nécessité militaire ne peut être que limitée et temporaire[56].

D'autres obligations liées au respect du droit international des droits de l'homme fondent le droit à l'assistance humanitaire et l'obligation corrélative des États d'apporter des réponses concrètes. Il en va ainsi du droit à la vie, qui ne peut être l'objet d'aucune dérogation, même en temps de conflit armé[57] et qui recouvre le droit des personnes « de ne subir d'actes d'omissions ayant pour but de causer, ou dont on peut attendre qu'ils causent, leur décès non naturel *ou* prématuré, et de vivre

52 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 48, par. 834.

53 Lindsey Cameron, Bruno Demeyere, Jean-Marie Henckaerts et al., « Le Commentaire mis à jour de la Première Convention de Genève – un nouvel outil pour générer le respect du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, *Sélection française* 2015/4, p. 171, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11._jmh._evolution_de_la_guerre._sf-ricr_0.pdf.

54 Pour une étude plus approfondie des règles sur l'accès humanitaire et l'assistance, voir Ruth Abril Stoffels, « Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, septembre 2004, pp. 515-544, disponible sur : https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_855_stoffels.pdf ; Emanuela-Chiara Gillard, « Le droit applicable aux opérations de secours transfrontalières », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, *Sélection française*, 2013/1 et 2, pp. 229-262, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/le-droit-applicable-aux-operations-de-secours-transfrontalieres ; Françoise Bouchet-Saulnier, « Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, *Sélection française*, 2014/1, pp. 167-178, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/07_961_opinion_bouchet.pdf ; Dapo Akande et Emanuela-Chiara Gillard, The *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Siuations of Armed Conflict*, OCHA et Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflicts, 2016, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf.

55 Voir l'exception à la règle 56 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 43, relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires. La notion de nécessité militaire impérieuse a été introduite dans le Protocole additionnel I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 1125 RTNU 3, 8 juin 1977 (entrée en vigueur le 7 décembre 1978), en lien avec les tâches que remplissent les organismes civils de protection civile (art. 62) et le personnel participant aux actions de secours (art. 71). Dans les deux cas, les tâches, activités et déplacements ne peuvent être limités que pour des motifs de nécessité militaire impérieuse. Cette limitation ne peut être que temporaire selon l'article 71.

56 *Ibid*.

57 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36, « article 6 : droit à la vie », par. 2, Doc. NU CCPR/C/GC/36 3 septembre 2019, disponible sur : https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2bWPAXhNI9e0rX3cJImWwe%2fGBLmV8vPSoRQdWkmKfdj8zlc8%2bqGX5iSqHtVuksml%2bE6Z%2bdpCA8xSG5aNum3VDSP0HF0C.

dans la dignité[58] ». Les États sont même soumis à un « devoir accru » de protéger le droit à la vie, dans les établissements gérés par eux, y compris les lieux de privation de liberté, les camps de réfugiés et de déplacés[59]. Ils doivent tout mettre en œuvre pour garantir la satisfaction des besoins essentiels des personnes affectées, dont le droit à une nourriture suffisante[60]. Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a considéré que « des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État » y compris «la prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence[61] ». L'accès à l'eau et à l'assainissement a aussi été reconnu comme étant « un droit humain fondamental pour la survie et la santé de l'homme, mais aussi pour vivre dans la dignité[62] ». Le droit d'accéder aux soins de santé est lui aussi protégé, tout autant par le DIH que par le Droit international des droits de l'homme, de manière complémentaire[63].

Dans le cadre du droit régional applicable spécifiquement au continent africain, la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en Afrique (la Convention de Kampala) contient une énumération de ce que doit contenir une action d'assistance humanitaire[64]. Celle-ci doit inclure la fourniture d'eau, d'abri, de soins médicaux, l'assainissement de l'eau, l'éducation et tous les autres services sociaux nécessaires. La Convention précise que cette assistance peut être étendue aux communautés locales et d'accueil[65]. Elle prévoit aussi des dispositions spécifiques sur l'assistance à fournir pour les personnes ayant des besoins spéciaux notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et celles qui souffrent de maladies transmissibles[66]. Les États parties doivent aussi prendre des mesures spéciales en matière de santé reproductive et sexuelle des femmes déplacées et un appui psychosocial approprié aux victimes d'abus sexuels[67]. Afin de faciliter la mise

58 *Ibid*., par. 3.
59 *Ibid*., par. 25.
60 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, « Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », Doc. NU E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, disponible sur : https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_12_1999_FR.pdf.
61 *Ibid*., par. 19.
62 *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains à l'eau et à l'assainissement, Les droits humains à l'eau et à l'assainissement des personnes déplacées de force*, Doc. NU A/HRC/39/55, 3 août 2018, disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Forcdibly_displaced_persons_report_FR.pdf.
63 Alexander Breitegger, « Le cadre juridique applicable à l'insécurité et à la violence touchant les soins de santé dans les conflits armés et autres situations d'urgence », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, *Sélection française* 2013/1 et 2, pp. 43-91, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr95_breitegger.pdf.
64 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), 23 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012), disponible sur : https://au.int/fr/treaties/convention-de-lunion-africaine-sur-la-protection-et-lassistance-aux-personnes-deplacees-en.
65 *Ibid*., art. 9.2.b.
66 *Ibid*., art. 9.2.c.
67 *Ibid*., art. 9.2.d.

en œuvre de cette Convention l'Union Africaine a adopté une loi-type qui précise l'étendue des obligations des États en matière d'assistance humanitaire[68].

Cependant, les services étatiques en charge de l'aide humanitaire, les administrations locales et les organisations humanitaires qui agissent sur le terrain au Sahel rencontrent des difficultés pour déployer leurs activités selon les règles sur l'accès humanitaires qui ont été présentées. Celles-ci sont liées à de nombreux obstacles et défis existants dans la région. D'une part, les zones où se trouvent les populations sont souvent difficiles d'accès étant donné leur éloignement géographique, la qualité des routes, les conditions climatiques ou encore l'insécurité dans les zones d'interventions. Par ailleurs, les États de la région du Sahel, se trouvent dans une situation de développement et de pauvreté qui limite *de facto* les possibilités pour leurs gouvernements d'apporter une aide humanitaire suffisante aux populations qui en ont un besoin crucial[69].

Les mesures étatiques susceptibles d'entraver l'accès à l'assistance humanitaire dans le contexte sahélien

Un des plus grands dilemmes que doivent aujourd'hui résoudre les États de la région du Sahel est celui d'assurer la sécurité de leur territoire et des personnes qui s'y trouvent, tout en garantissant l'accès aux organisations humanitaires internationales et nationales auxquelles ils ont consenti la possibilité d'opérer. Ces dernières devant aussi faire l'objet de mesures de protection de la part des autorités étatiques. En effet, d'un côté les États doivent répondre aux besoins des populations affectées mais n'ont pas toujours les moyens de le faire. De l'autre, ils doivent garantir la protection de ceux qui portent secours à ces populations[70], mais aussi faciliter l'accès des organisations humanitaires dans les zones où se trouve la population civile[71].

68 Loi-type de l'Union Africaine pour la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 2018, disponible sur : https://www.refworld.org/pdfid/5aeb39434.pdf.

69 Selon le classement mondial de l'indice de développement humain, qui concerne 189 pays, publié par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), les pays du Sahel occupaient en 2020, les places suivantes : Burkina Faso 182e, Mali 184e, Niger 189e, Tchad 187e. Voir PNUD, *Human Development Report 2020, The next frontier : Human development and the anthropocene*, New York, 2020, disponible sur : https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020.

70 La règle 31 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 43, relative à la sécurité du personnel de secours sanitaire précise que « le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé ». Cette protection est aussi étendue aux biens de secours. Ainsi, la règle 32 relative à la sécurité des biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire précise que « les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire doivent être respectés et protégés ».

71 La règle 55 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 43, relative à l'accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin précise que « [l]es parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle ». La règle 56 relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires mentionne que « [l]es parties au conflit doivent assurer au personnel de secours autorisé la liberté de déplacement essentielle à l'exercice de ses fonctions. Ses déplacements ne peuvent être temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse ».

La résolution de ce dilemme n'est pas aisée car on observe que tant les services de l'État en charge de l'assistance que les organisations humanitaires ont fait l'objet d'attaques qui ont mis en danger ou rendu impossibles leurs opérations dans la région du Sahel. Au Mali, la MINUSMA relevait par exemple que de nombreuses attaques exponentielles avaient rendu la fourniture d'assistance humanitaire difficile[72]. Dans d'autres pays de la région, des membres d'organisations humanitaires ont été enlevés, d'autres assassinés[73], leurs installations ont fait l'objet d'attaques[74] et leurs véhicules ont été saisis, augmentant le risque qu'ils soient utilisés à des fins militaires par des acteurs armés[75].

Face à l'aggravation de la situation sécuritaire dans le Sahel, les États ont mis en place un certain nombre de mesures pour essayer de corriger la situation. Deux d'entre elles seront ici examinées, la déclaration de l'état d'urgence et l'imposition d'escortes armées aux missions humanitaires, en tant qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur l'accès de la population civile à l'assistance humanitaire et sur la capacité des organisations humanitaires de la fournir.

Le recours à l'état d'urgence

Une manière de limiter les risques encourus par la population consiste à déclarer l'État d'urgence dans certaines zones géographiques déterminées. Ainsi, les États, par le recours à la déclaration de l'état d'urgence, mettent en place des régimes plus restrictifs en termes d'exercice des libertés et se dotent d'un pouvoir de contrôle accru. Le recours à l'état d'urgence a aussi été utilisé récemment pour contrecarrer les effets de la propagation de la pandémie du Covid-19. Les raisons sécuritaires et sanitaires viennent donc se superposer et peuvent rendre plus difficile l'accès aux biens et aux services pour les populations concernées.

Ainsi, certains des pays du Sahel ont dû déclarer l'état d'urgence dans les régions les plus affectées par les conflits armés, ce qui leur permet ensuite de prendre des mesures concrètes qui restreignent la liberté de mouvements des personnes et des biens[76]. Les limitations imposées à la liberté de circulation sont celles qui ont

72 MINUSMA, *Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali 1er avril – 30 juin 2020*, 30 août 2020, p. 3, par. 8, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/note_trimestrielle_tendances_des_violations_et_abus_de_dh_avril-juin_2020_final_version.pdf.

73 « Cinq humanitaires enlevés et assassinés par des djihadistes au Nigeria », *Le Temps*, 23 juillet 2020, disponible sur : https://www.letemps.ch/monde/cinq-humanitaires-enleves-assassines-djihadistes-nigeria ; CICR, « Nigeria: ICRC condemns midwife's murder, appeals to abductors to spare 2 other health care workers », 17 septembre 2018, disponible sur : https://www.icrc.org/en/document/nigeria-icrc-condemns-midwifes-murder-appeals-abductors-spare-two-other-healthcare-workers.

74 Médecins sans frontières (MSF), « MSF teams forced to leave Maïné Soroa after two years », 9 août 2019, disponible sur : https://www.msf.org/msf-teams-forced-leave-maïné-soroa-after-two-years-niger.

75 Gouvernement du Niger, « Communiqué du Ministère de l'Intérieur relatif à l'attaque de la prison de haute sécurité de Koutoukalé », disponible sur : https://www.lesahel.org/communique-du-ministere-de-linterieur-relatif-a-lattaque-de-la-prison-de-haute-securite-de-koutoukale/.

76 Au Burkina Faso une nouvelle loi sur l'état d'urgence a été adoptée par l'Assemblée nationale le 14 mai 2019, la loi n° 023-2019/AN, portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso, qui permet, entre autres, « d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules sur toute l'étendue de son ressort territorial ou dans des lieux précis et à des heures fixées par arrêté » (art. 13). Au Niger, l'état d'urgence est régulièrement prolongé depuis 2015 sur la base de la loi n° 98-24 du 11 août

l'impact le plus direct sur la possibilité de fournir l'assistance humanitaire. En effet, sur la base de ces limitations, de vastes zones peuvent se retrouver hors d'atteinte pour les agences humanitaires et les services de l'État. Plus concrètement, l'interdiction d'utiliser des motos, qui est souvent le seul moyen de déplacement disponible pour la population, peut par exemple rendre très difficile la possibilité d'acquérir des produits de première nécessité, de vendre sur les marchés la production agricole ou d'accéder à des services de santé pour les malades. La fermeture des marchés ou l'interdiction de la vente de certains produits, comme le poisson ou le piment, sont d'autres exemples illustrant les effets de ces restrictions. Ces mesures ont été prises afin de réduire la capacité opérationnelle des groupes armés qui utilisent comme *modus operandi* habituel, surtout dans les zones frontalières, des attaques éclaires menées à l'aide de motos[77].

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies et le Comité contre la torture des Nations unies ont respectivement souligné les effets négatifs d'une imposition prolongée de mesures restrictives visant les mouvements dans le contexte du Sahel[78]. L'apparition de l'épidémie mondiale du Covid-19 a aussi contraint les États du Sahel à prendre des mesures de restriction des mouvements additionnelles, afin de juguler cette épidémie. Ces mesures ont rendu la fourniture des services basiques encore plus problématique. Toutefois, les États du Sahel ont aménagé des exceptions pour les activités des organisations humanitaires[79]. Dans tous les cas, le recours par les États à l'état d'urgence et à des mesures exceptionnelles relatives à la lutte contre la pandémie du Covid-19 et qui restreignent l'exercice de certains droits, comme le droit à la liberté de circulation, ne doit pas remettre en cause la pleine application du DIH et du droit à l'accès humanitaire afin de porter secours aux victimes des conflits armés[80].

Le Comité des droits de l'homme a précisé que pour pouvoir utiliser l'état d'urgence, deux conditions doivent être réunies ; la présence d'une situation qui « doit

1998 qui en détermine les conditions. L'état d'urgence a été proclamé dans la région de Diffa pour la première fois par décret n° 2015 073/PRN/PN/MDN/MISPD/ACR/MJ du 10 février 2015 et a ensuite été étendu aux régions de Tillabéry et de Tahoua. L'état d'urgence permet aussi d'interdire la circulation à bord de tout véhicule. Au Mali, conformément à la loi n° 2017-055 du 6 novembre 2017 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence, l'état d'urgence est aussi régulièrement prolongé.

77 C'est particulièrement le cas dans la zone des trois frontières entre le Burkina Fasso, le Mali et le Niger ou encore à la frontière entre le Nigeria et le Niger. La suspension de la pêche sur le lac Tchad avait été aussi décidé parce que le produit de la vente du poisson était ponctionné par les groupes armés.

78 *Observations finales concernant le rapport initial du Niger*, Doc. NU CAT/C/NER/CO/1, 20 décembre 2019, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/3860134?ln=fr ; *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Niger*, Doc. NU CCPR/C/NER/CO/2, 16 mai 2019, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/3860346?ln=fr.

79 Pour le Burkina Faso, voir le décret n° 2020-0271/PM/MDNAC/MATDC/MSECU/MS/MTMUSR portant restriction temporaire de liberté au titre des mesures spéciales de réduction de la propagation du COVID-19, 15 avril 2020. Le décret, tout en instituant la fermeture des aéroports, permettait les vols « liés à l'humanitaire ». De même, au Niger, malgré la fermeture des frontières, des mesures ont été prises pour permettre le mouvement des « vols humanitaires ». Voir République du Niger – Nations unies Niger, *Procédures opérationnelles standards pour la gestion des voyageurs des vols régionaux débarquant à Niamey en République du Niger dans le contexte de la pandémie Covid-19*, juin 2020.

80 Voir CICR, *Les règles du DIH sur l'accès humanitaire et le Covid-19*, 8 avril 2020 ; CICR, *Le Covid-19 et le droit international humanitaire*, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/download/file/116319/fr_covid-19-and-ihl.pdf.

représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation » et cet état d'urgence doit faire l'objet d'une « proclamation officielle[81] ». La dérogation à certains droits de l'homme par la déclaration de l'état d'urgence prévue dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques doit aussi être proportionnelle et strictement limitée à la situation qui la motive. De plus, sa durée et son étendue géographique doivent être précisées. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a aussi constaté que le Pacte relatif aux droits civils et politique exige « qu'aucune mesure dérogeant aux dispositions du Pacte ne soit incompatible avec les autres obligations qui incombent aux États parties en vertu du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire[82] ». Le Comité a de plus remarqué que lors de la survenance d'un conflit armé, l'application du DIH qui en découle, contribue à empêcher tout abus de pouvoir exceptionnel par un État et que ce dernier ne peut, en aucun cas, invoquer l'article 4 du Pacte pour justifier des actes attentatoires au droit humanitaire[83]. Le Comité a donc reconnu que le DIH continue à s'appliquer et peut compléter harmonieusement les règles du Droit international des droits de l'homme qui ont fait l'objet d'une dérogation. Il a été reconnu à ce titre que « la relation entre le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme est marquée, dans la plupart des cas, par la complémentarité et l'influence mutuelle[84] ». En effet, à la différence du droit international des droits de l'homme et « en l'absence de dispositions pertinentes des traités qui le prévoient expressément, les règles et principes du DIH ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation[85] ». Ainsi, si les États utilisent de manière justifiée l'état d'urgence pour suspendre la liberté de circulation sur une partie de leur territoire afin de répondre aux dangers provoqués par les conséquences des conflits armés, cette suspension ne devrait pas remettre en cause la fourniture de l'assistance humanitaire et la liberté de circulation du personnel humanitaire qui en découle ou encore l'entraver en imposant de recourir à des escortes armées.

Le recours aux escortes armées

Afin de parer aux dangers et aux incidents graves dont ont été victimes les organisations humanitaires pendant le développement de leurs activités sur le terrain, les États de la région du Sahel ont eu recours à des mesures administratives visant à assurer leur sécurité, tel que les escortes armées[86]. Le fait d'obliger les acteurs humanitaires

81 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, « États d'urgence (article 4) », Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, par. 2, disponible sur : http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/f-gencom29.html.
82 *Ibid*., par.9.
83 *Ibid*., par.3 et par.11.
84 Cordula Droege, « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 871, septembre 2008, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-871-droege1-fr.pdf.
85 Nils Melzer, *Droit international humanitaire : introduction détaillée*, CICR, Genève, avril 2018, p.34, disponible sur : https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-001-4231.pdf.
86 Au Niger, le recours aux escortes armés est régi par plusieurs textes règlementaires comme le décret n° 2019-115/MFP/RA/MF fixant les indemnités de déplacement des fonctionnaires contractuels et auxiliaires des administrations et établissements publics de l' État, 1er mars 2019 ; la lettre n° 008535/

à être accompagnés d'escortes armées suscite souvent des réactions contrastées parmi ces acteurs. Certaines organisations peuvent accepter de les utiliser sous certaines conditions, d'autres les refusent catégoriquement. L'Inter Agency Standing Committee (IASC), par exemple, a produit des lignes directrices non contraignantes sur la question de l'utilisation d'escortes armées pendant les opérations humanitaires qui établissent comme règle générale que « les convois humanitaires n'utiliseront pas d'escortes armées[87] ». Il convient d'énoncer quelques-uns des arguments qui ont été avancés afin de montrer pourquoi le recours à des escortes armées, fournies par les services de l'État, et qui sont donc composées, le plus souvent, d'éléments des forces militaires et de sécurité, semble présenter plus de désavantages que d'avantages pour les organisations humanitaires impartiales.

Le CICR et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), lors d'un atelier sur le thème du recours à la protection armée et l'assistance humanitaire, ont identifié comme principe général, que l'usage de la protection armée entrait en conflit avec les principes d'humanité, d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Ils en ont conclu, comme règle, qu'au sein du Mouvement, les différentes composantes de ce Mouvement ne devraient pas utiliser d'escortes armées[88]. Cette interdiction a été affirmée par la Résolution 9 approuvée lors du Conseil des Délégués du Mouvement de 1995 qui rappelle « le principe fondamental que les composantes du Mouvement n'ont pas recours à la protection armée[89] ». Elle a été réaffirmée lors du Conseil des Délégués qui s'est tenu à Séoul en 2005[90].

Le respect d'un espace humanitaire, neutre, impartial et indépendant est en effet une condition essentielle pour le CICR et le Mouvement afin de pouvoir effectuer leur mission humanitaire. En ce qui concerne le principe fondamental de neutralité,

MAE/C/IA/NE/SG du 2 septembre 2020 décidant que « tout déplacement hors agglomération doit se faire avec une escorte autorisée » ; l'arrêté conjoint n° 2019/042/MDN/MI/SP/D/AR du 19 avril 2013 qui fixe les taux d'alimentation applicables aux escortes des organisations humanitaires, des services du Systèmes des Nations unies, des ONG-institutions étatiques, des Ambassades, des Sociétés privées, des entreprises et banques.

87 IASC, *IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 27 février 2013, p. 3, disponible sur : www.unocha.org/sites/unocha/files/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf.

88 Les composantes du Mouvement comprennent le CICR, la FICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des États parties aux Conventions de Genève. Voir CICR et FICR, *Rapport du CICR et de la Fédération sur la question de la protection armée de l'assistance humanitaire*, Extrait du document de travail préparé pour le Conseil des délégués, Genève, 1-2 décembre 1995, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzfe6.htm.

89 « Résolutions du Conseil des Délégués », *Résolution 9*, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzfxn.htm.

90 Conseil des Délégués, *Document d'orientation sur les relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires*, Résolution 7, Séoul, 2005, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/council-of-delegates-resolutions-181105.htm. Voir en particulier l'annexe à cette résolution, « *Relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires* », point 7, « Recours aux escortes et à la protection armée » : « [l]es composantes du Mouvement ne peuvent pas avoir recours à la protection armée ». Les seules exceptions envisageables sont définies dans la résolution 9 du Conseil des Délégués de 1995 : voir CICR et FICR, *Manuel du Mouvement International*, Quatorzième édition, Genève, 2011, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/publications/icrc-001-0962.pdf.

il implique que « le Mouvement s'abstien[ne] de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique[91] ». Le respect de ce principe n'est pas une fin en soi, mais un outil qui permet justement d'assurer l'accès des organisations humanitaires à ceux qui sont dans le besoin et de mettre en marche des actions concrètes[92]. Ces actions concrètes doivent être guidées par le principe d'humanité qui vise avant tout à « prévenir et […] alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine[93] », ainsi que par celui d'impartialité qui interdit toute forme de discrimination dans la fourniture de l'assistance humanitaire et, comme on l'a vu, qui implique de traiter les besoins les plus urgents en priorité. L'indépendance implique pour le CICR que son action humanitaire soit distincte, de tout intérêt politique ou militaire[94] et qu'elle soit perçue comme telle.

Ainsi, sur le fondement de ces principes fondamentaux, le CICR doit respecter, mais aussi faire respecter un espace humanitaire dans le Sahel[95]. Afin de remplir au mieux sa mission strictement humanitaire, il doit être en mesure d'entretenir un dialogue bilatéral et confidentiel avec toutes les parties engagées dans des conflits armés, que ce soient des États ou des groupes armés non étatiques. Il doit donc pour se faire, bénéficier d'un accès sans entrave, afin de pouvoir, d'un côté, développer des activités de protection et d'assistance pour les victimes des conflits armés et, de l'autre, mener des activités de prévention, en ayant la possibilité de rappeler aux parties aux conflits armés leurs obligations selon le DIH. Dans une déclaration relative à l'espace humanitaire dans le Sahel, le CICR a rappelé qu'influencer les parties aux conflits armés afin qu'elles respectent leurs obligations et l'espace humanitaire, représente un travail de chaque instant :

> Rechercher sans cesse de l'influence auprès des parties au conflit ou de leurs soutiens, jouer de persuasion pour convaincre chaque camp de garantir l'espace humanitaire, rappeler sans cesse l'obligation de "respecter et de faire respecter en tout temps et en toute circonstance" le droit international humanitaire, sont autant de missions, de mythes de Sisyphe parfois, que le CICR se doit d'accomplir partout où se trouvent des victimes[96].

Imposer des escortes armées aux missions humanitaires sur le terrain ne semble donc pas compatible avec le contenu des principes qui doivent guider l'action humanitaire. Cela semble également difficilement conciliable avec l'obligation de respect et de protection des personnels humanitaires et de leurs biens, prévue par le DIH

91 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *op. cit.* note 51, préambule.
92 Pierre Krähenbühl, « The ICRCs approach to contemporary security challenges: A future for independent and neutral humanitarian action », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, 2004, p. 511, disponible sur : https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_855_krahenbuhl.pdf.
93 Voir *Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, *op. cit.* note 51, préambule.
94 P. Krähenbühl, *op. cit.* note 92, p. 511.
95 CICR, « Sahel : respecter et faire respecter l'espace humanitaire », 20 novembre 2019, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/sahel-respecter-et-faire-respecter-lespace-humanitaire.
96 *Ibid.*

coutumier[97]. En effet, la notion de respect et de protection due au personnel humanitaire et à leurs biens ne veut pas dire qu'une escorte armée doit leur être fournie obligatoirement. La notion de protection et de respect du personnel humanitaire introduite dans la règle 31 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier est liée à la pratique des États parties au Protocole additionnel I aux Conventions de Genève et à son article 71 relatif au personnel participant aux actions de secours. Dans tous les cas, le commentaire du CICR de l'article 71 laisse la décision de l'opportunité de doter une mission humanitaire d'une escorte armée à la libre appréciation de ceux qui pourraient en bénéficier[98].

Mis à part l'incompatibilité qui existe entre l'exercice d'une action humanitaire selon les principes fondamentaux du Mouvement et la protection armée, d'autres arguments ont été mis en avant par certaines organisations ; notamment, le fait que puisque les forces armées peuvent faire l'objet d'attaques pendant un conflit, leur présence peut, au contraire, exposer inutilement les membres de missions humanitaires[99]. Dans le cadre spécifique du Sahel, plusieurs organisations humanitaires qui ont participé aux travaux préparatoires de la table ronde ministérielle virtuelle sur le Sahel central ont recommandé aux États de la région de « s'engager explicitement à ne pas contraindre les humanitaires à utiliser des escortes armées et à respecter le principe de "dernier recours" tel que défini au sein des instances de coordination humanitaire en accord avec les principes humanitaires et notamment la neutralité et l'indépendance[100] ».

On observe que dans la pratique, il faut concilier deux enjeux : l'obligation de protéger les personnels de secours et les biens nécessaires à la fourniture de l'assistance tout en leur permettant un accès sans entrave aux zones où se trouve la population civile affectée par les conflits armés. Pour se faire, il convient de passer en revue des initiatives que les États de la région du Sahel ont mises en place.

97 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, règle 31 relative à la protection du personnel humanitaire et règle 32 relative à la protection des biens de secours.

98 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmerman (dir.), *Commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, CICR, Genève, 1956, par. 2887-2888, disponible sur https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=25AB7ED98AD96278C12563BD002DB23C.

99 À ce titre, MSF observe dans un rapport que « les acteurs humanitaires pourraient être attaqués s'ils sont identifiés comme l'ennemi à combattre. Le recours à des escortes armées par les acteurs humanitaires et l'utilisation de véhicules pas clairement identifiés comme militaires, tous deux observés au Mali, peuvent accroître le risque que de telles attaques surviennent ». Alejandro Pozo Marin, *Étude de cas : Terrain risqué, l'action humanitaire en péril au Mali*, MSF, mai 2017, disponible sur : https://arhp.msf.es/sites/default/files/Case-Study-03-Mali-FR.pdf.

100 OCHA, *Répondre aux Défis Humanitaires dans une perspective long-terme au Sahel Central, Document de Synthèse, Thématique 3 : Principes humanitaires, espaces humanitaires et coordination civilo-militaire*, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Track%203%20Principes%20humanitaires%20FR_0.pdf.

Les mesures pouvant faciliter l'accès humanitaire dans le Sahel

D'une part, des actions sont menées afin de permettre une meilleure coordination entre les autorités étatiques et les acteurs humanitaires pour améliorer l'accès. D'autre part, certaines mesures législatives qui renforcent la mise en œuvre de l'accès humanitaire ont été prises.

Le dialogue sur l'accès humanitaire entre les autorités civiles et militaires et les organisations humanitaires impartiales

Un dialogue transparent et une bonne coordination entre tous les acteurs concernés par la protection et l'assistance des victimes des conflits armés sont nécessaires afin de garantir un accès humanitaire de qualité et de répondre aux besoins de la population civile. Ceci est d'autant plus crucial dans le contexte Sahélien, où l'on note une présence d'acteurs armés très divers mais où il existe aussi une grande variété d'organisations humanitaires intervenantes[101]. Il convient donc d'identifier les mécanismes de dialogue qui sont utilisés au Sahel pour discuter de manière constructive des questions liées à l'accès humanitaire sur le terrain. On retiendra ici le rôle important des mécanismes de dialogue civilo-militaire qui rassemblent les équipes humanitaires pays – composées des acteurs humanitaires du système des Nations unies et des organisations humanitaires non gouvernementales – avec les forces militaires en présence, nationales et étrangères. Ces fora permettent un échange de points de vue sur les mandats des organisations humanitaires, la nature de leurs opérations et leurs zones d'intervention prioritaires. De leur côté, les forces militaires présentent leur réalité opérationnelle sur le terrain, ce qui permet ensuite d'identifier les zones géographiques où l'accès pourrait se révéler problématique pour des raisons de sécurité[102].

Il faut cependant préciser que la question de l'accès humanitaire en tant que tel, reste de la compétence exclusive de chaque État et que les réunions de coordination civilo-militaire sont, avant tout, un espace d'échange d'information sans caractère décisionnel. Il convient de rappeler à ce titre que les règles du DIH

101 À titre d'exemple, au Niger il y avait en 2020 quarante organisations participantes au plan de réponse humanitaire à Tillabéry, trente-et-une à Diffa et vingt-six à Tahoua. Voir OCHA, *Lancement conjoint du Plan de Soutien et du Plan de Réponse Humanitaire du Niger (PS/PRH 2020)*, 24 février 2020, p. 13, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ner_fh_presentation_ps_prh_2020_27_02_2020.pdf.

102 Dans le cadre de la préparation de la table ronde ministérielle sur le Sahel central, des documents descriptifs de la coordination civilo-militaire ont été produits pour chacun des pays concernés. Pour le Burkina Faso, voir OCHA, *Principes humanitaires, accès et coordination civilo-militaire, analyse de la crise et recommandations des organisations humanitaires et de développement au Burkina Faso*, septembre 2020, pp. 5-6, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Acces_notes%20uniformisées_vf-20201013_Disclaimer.pdf. Pour le Mali, voir OCHA, *Les principes humanitaires et la relation civilo-militaire, diagnostique et recommandations des organisations humanitaires et de développement au Mali*, août 2020, pp. 5-7 , disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Principes%20Humanitaires%20et%20Relation%20Civillo-Militaire_Legal%20Notice.pdf. Pour le Niger, voir OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, pp. 6-7, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/201012%20MRT%20-%20Thématique%203%20-%20Niger%20VF.pdf.

relatives à l'accès humanitaire sur le terrain, permettent aux parties à un conflit armé de restreindre temporairement la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaire, en cas de nécessité militaire impérieuse et qu'elles conservent leur droit de contrôle sur le contenu et la destination des secours[103].

Afin d'aller plus loin en termes de dialogue et de prise de décision à propos de l'accès, un Comité de haut niveau sur l'accès a été institué par le Premier ministre du Niger. Y participent, les ministères concernés et l'Équipe Humanitaire Pays[104]. Un dialogue de haut niveau sur l'accès humanitaire a déjà été organisé dans ce cadre[105]. Ce genre d'initiative mérite d'être systématisé et renforcé par tous les États de la région du Sahel. Il devrait représenter l'espace privilégié dans lequel tous les acteurs concernés peuvent établir des règles claires sur l'accès humanitaire ; notamment, les autorités nationales civiles et militaires, le système des Nations unies, les organisations non gouvernementales humanitaires impartiales et les différentes composantes du Mouvement. La mise en place d'instruments de dialogue au niveau national doit aussi être accompagnée d'un dialogue au niveau régional et local – les autorités locales civiles et militaires ainsi que les structures des organisations humanitaires ayant *de facto* une connaissance beaucoup plus fine de l'environnement sécuritaire, qui est le plus souvent dynamique et changeant, ainsi que des besoins en assistance humanitaire de la population.

Il est nécessaire de préciser ici que les mécanismes de dialogue entre organisations humanitaires et forces militaires sont à distinguer d'actions civilo-militaires qui peuvent être menées par des forces armées sur le terrain, en parallèle de leurs actions de combat. L'opération Barkhane réalise à ce titre des activités variées dans ce domaine, telle que la rénovation de groupes scolaires, le don de matériel scolaire et le soutien à l'amélioration des infrastructures de centres de santé[106]. De même, la MINUSMA met en place des projets à effet rapide, visant à améliorer l'accès aux

103 Voir Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, règle 55 relative à l'accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin et règle 56 relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires.

104 Les principaux États donateurs et l'Union européenne prennent part à ce dialogue. Le CICR y participe à titre d'observateur. Voir OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, voir *op. cit.* note 102.

105 Gouvernement du Niger, « Le Premier ministre en visite à Kouré : SE. Brigi Rafini rend hommage aux 8 victimes de l'attaque terroriste du 9 août et préside un dialogue de haut niveau sur l'accès humanitaire au Niger », 24 août 2020, disponible sur : http://www.lesahel.org/le-premier-ministre-en-visite-a-koure-se-brigi-rafini-rend-hommage-aux-8-victimes-de-lattaque-terroriste-du-9-aout-et-preside-un-dialogue-de-haut-niveau-sur-lacces-humanitaire-au-nig/.

106 Voir ministère des Armées, « Barkhane : Destins croisés des adjudants Mathieu et Nicolas, des actions civilo-militaires », 30 décembre 2020, disponible sur : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-destins-croises-des-adjudants-mathieu-et-nicolas-des-actions-civilo-militaires ; ministère des Armées, « Barkhane : jumelée à Gao (Mali), la ville de Thionville achemine ses dons grâce aux soldats de Barkhane », 7 octobre 2020, disponible sur : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-jumelee-a-gao-mali-la-ville-de-thionville-achemine-ses-dons-grace-aux-soldats-de-barkhane ; ministère des Armées, « Barkhane : Nouvelles infrastructures inaugurées au centre de santé communautaire du quartier de Djidara (Gao) », 18 août 2020, disponible sur : https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-nouvelles-infrastructures-inaugurees-au-centre-de-sante-communautaire-du-quartier-de-djidara-gao.

services de santé de base et à l'eau, l'utilisation des ressources pastorales et agricoles, ou encore la résilience économique de ménages affectés par les conflits[107]. Force est de constater que ces activités sont en tout point similaires à celles que peuvent mener les organisations humanitaires impartiales. À ce titre, lors de la Table ronde ministérielle sur le Sahel central qui s'est tenue le 20 octobre 2020, les organisations humanitaires – qui participent au dialogue avec les forces armées à travers les mécanismes de coordination qui viennent d'être décrits – ont insisté sur l'importance de ne pas prendre part à ces activités civilo-militaires. Elles ont expliqué qu'il existait un risque de confusion des mandats des humanitaires et des militaires, alimenté par l'existence de ces activités. Elles ont aussi rappelé que pour maintenir la distinction entre acteurs humanitaires et militaires, il était crucial pour les premiers de ne pas être associés aux seconds et d'éviter de recourir aux infrastructures, matériel ou escortes d'acteurs sécuritaires ou militaires[108]. Il a aussi été relevé de manière très claire que « la confusion entre activités de secours et objectifs militaires peut mettre en danger les acteurs humanitaires en les associant, aux yeux des insurgés, à la puissance militaire des envahisseurs étrangers[109] ».

Les mesures législatives facilitant l'accès humanitaire

Un des meilleurs moyens d'assurer le respect des règles du DIH relatives à l'accès humanitaire sur le terrain réside dans l'adoption de mesures nationales pour en assurer la mise en œuvre. Il est intéressant de remarquer à ce titre que la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) a consacré l'accès humanitaire au profit des déplacés et populations hôtes comme une obligation générale à la charge des États parties[110]. En particulier, les États doivent autoriser le passage rapide et libre de toutes les opérations, équipements et personnels de secours au bénéfice des personnes déplacées[111]. Elle établit aussi des obligations claires à l'intention des groupes armés en leur interdisant « d'entraver, en quelque circonstance que ce soit, la fourniture de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées » et « d'empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées[112] ». La Convention invite aussi les États à prendre des mesures législatives pour lui donner effet dans l'ordre interne[113].

107 Voir MINUSMA, *Stabilisation et relèvement, Aperçu des Projets à Effet Rapide*, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/apercu_qips_2013-2020_fr_0.pdf.
108 Voir le document préparatoire concernant le Burkina Faso, le Mali et le Niger présenté lors de la table ronde ministérielle sur le Sahel central : OCHA, *op. cit.* note 100.
109 Jamie A. Williamson, « L'aide humanitaire utilisée pour "gagner les cœurs et les esprits" : un échec coûteux ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, *Sélection française*, 2011/3, p. 168, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-williamson-fre.pdf.
110 L'article 3.1.j. de la Convention de Kampala précise que « Les États parties s'engagent à respecter et à assurer le respect de la présente Convention, et tout particulièrement, à : (…) [p]orter assistance aux personnes déplacées en assurant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, en autorisant et facilitant un accès rapide et libre aux organisations et au personnel humanitaires.
111 Convention de Kampala, art. 5.7.
112 *Ibid*, art. 7.5.b. et art. 7.5.g.
113 *Ibid*, art. 3.2.a. et art. 14.4.

Dans le contexte particulier du Sahel, le Niger a été le premier État à adopter une loi spécifique pour mettre en œuvre les obligations prévues dans la Convention de Kampala, dotant ainsi l'ordonnancement juridique interne d'un régime relatif à l'accès humanitaire. En effet, la loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes prévoit un ensemble de dispositions précises relatives à l'accès. À ce titre, l'article 22 de la loi dispose que :

> Dans le cadre de la coopération internationale, l'État assure un accès libre et rapide du personnel humanitaire aux personnes déplacées internes. L´État veille à ce que l'aide humanitaire ne soit pas détournée. Il assure le respect et la protection du personnel humanitaire, des moyens de transports, des biens et de tout stock de produits nécessaires à l'assistance humanitaire.

Afin de renforcer la protection du personnel humanitaire et de garantir leur accès aux victimes, la loi prévoit également des sanctions pénales en cas d'attaque contre ce personnel, mais aussi en cas d'entrave au libre passage de l'aide humanitaire et à la distribution rapide et libre aux personnes déplacées internes[114]. L'article 26 de la loi a aussi créé un cadre institutionnel pour assurer son application, en particulier un « comité de coordination nationale de protection et d'assistance aux personnes déplacées internes » qui rassemble les ministères concernés et les agences humanitaires nationales et internationales.

Le développement de cadres juridiques nationaux relatifs à l'accès humanitaire devrait représenter une opportunité afin d'aborder et de clarifier l'épineuse question de la relation entre les règles relatives à l'accès humanitaire et la législation nationale contre le terrorisme. En effet, dans la pratique, pendant les conflits armés, il n'est pas rare que les organisations humanitaires impartiales doivent négocier l'accès humanitaire à la population civile, non seulement avec les États, mais aussi avec les groupes armés organisés. Elles doivent pouvoir tenir un dialogue avec ces groupes sur le respect du DIH et la situation humanitaire de la population civile, sans que cela n'entraîne de conséquences pénales liées à l'application des législations nationales relatives à la lutte contre le terrorisme. Dans un rapport présenté à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2019, le CICR a souligné à ce titre que « sur le plan juridique, les mesures de lutte contre le terrorisme qui

114 Loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes ; l'article 33 de la loi dispose : « Quiconque attaque le personnel humanitaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses activités d'aide, de protection et d'assistance, nuit ou exerce toute forme de violence contre le personnel humanitaire ou l'un de ses membres, est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à cinq (5) ans et d'une amende de cinq cent mille (500 000) à cinq millions (5 000 000) de francs ». L'article 35 de la loi dispose : « Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans à moins de dix ans et d'une amende de deux millions (2 000 000) de francs quiconque : 1) fait entrave aux droits des personnes déplacées internes de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, de santé et d'abri notamment ; 2) sépare les membres d'une famille pour des raisons autres que celles de protection et d'assistance au sens de la présente loi ; 3) empêche le libre passage de l'aide humanitaire et la distribution rapide et libre aux personnes déplacées internes ; 4) attaque ou perpètre d'autres actes de violence contre les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transports et les stocks pour l'assistance des personnes déplacées internes ; 5) viole le caractère civil ou humanitaire des sites d'accueil des personnes déplacées internes ; 6) utilise mal, confisque ou détourne l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées internes ».

entravent l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante sont incompatibles avec la lettre et l'esprit du DIH[115] ». De même, plusieurs organisations humanitaires qui opèrent dans le Sahel ont exprimé, lors des travaux préparatoires de la table ronde ministérielle sur le Sahel central, le besoin d'une telle clarification par les cadres juridiques nationaux – en ce sens que les actions qu'elles mènent dans le respect des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ne tombent pas sous le coup des dispositions nationales en matière de terrorisme. Elles ont constaté que « l'espace pour le dialogue relatif à l'accès humanitaire avec toutes les parties au conflit bien qu'il soit clarifié par le droit international humanitaire manque de clarté au sein du droit national[116] ».

Une des solutions qui permet de préserver à la fois le droit légitime des États de prendre des mesures de lutte contre le terrorisme et l'accès des organisations humanitaires impartiales, est le recours à des exemptions humanitaires. L'objectif des exemptions humanitaires est « d'exclure du champ d'applicabilité des mesures de lutte contre le terrorisme les activités strictement humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales telles que le CICR[117] ». Il convient ici de souligner que le Tchad s'est déjà engagé dans une telle voie. En effet, la législation que ce pays vient d'adopter en matière de terrorisme, contient justement une exemption de ce type. Ainsi, la loi du 28 avril 2020 portant répression des actes de terrorisme en République du Tchad, dans son article premier, aliéna trois, dispose qu' « aucune disposition de la présente loi ne peut être interprétée comme dérogatoire au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme ». Elle ajoute, dans l'alinéa 4 du même article, que « les activités à caractère exclusivement humanitaire et impartial menées par les organisations humanitaires neutres et impartiales sont exclues du champ d'application de la présente loi[118] ». Il conviendrait donc que d'autres États de la région du Sahel s'inspirent de ces initiatives pour clarifier le cadre légal relatif à l'accès humanitaire.

Conclusion

Cet article a permis de constater que si les règles relatives à l'accès humanitaire offertes par le DIH sont claires, leur mise en œuvre sur le plan national se heurte à quelques difficultés dans le cas particulier du Sahel. Les États doivent trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la sécurité de la population et celle de lui garantir un accès aux biens et services qui lui permette la pleine jouissance de leurs droits. Une trop grande fermeté dans l'application de mesures restrictives des mouvements peut conduire à priver la population des biens indispensables à

115 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Genève, novembre 2019, p. 68, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4427-international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts.

116 OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, *op. cit*. note 102, pp. 11 et 12.

117 CICR, *op. cit*. note 115, p.69.

118 Loi n° 003/PR/2020, portant répression des actes de terrorisme en République du Tchad, adoptée par l'Assemblée Nationale le 28 avril 2020 et promulguée par le Président de la République le 20 mai 2020, art. 1, 3-4.

leur survie. Une trop grande inertie peut, au contraire, mettre en danger la vie des travailleurs humanitaires et de la population civile.

Les États du Sahel, confrontés à des conflits armés, doivent trouver des solutions pragmatiques afin de résoudre les dilemmes posés par des considérations sécuritaires légitimes ; la protection de tous, l'action des organisations humanitaires impartiales et les besoins toujours plus pressants de la population civile victime des conflits armés. Les États peuvent être tiraillés entre tous ces éléments et prendre à la fois des mesures qui, d'un côté, facilitent l'accès humanitaire, tout en l'entravant de l'autre.

La pratique montre que des mécanismes de coordination solide, entre autorités étatiques, militaires et civiles et organisations humanitaires impartiales, permettent de favoriser un dialogue constructif sur la question de l'accès humanitaire. Ce dialogue doit être constant, au plus près des réalités du terrain et de l'évolution des situations de fait, qui ne sont jamais figées et toujours très dynamiques dans le Sahel. Il faut éviter par exemple d'interdire l'accès à certaines zones pour une durée indéfinie alors que la situation peut avoir évolué et que les causes qui justifiaient pleinement une interdiction peuvent avoir disparu. Le dialogue relatif à la coordination doit aboutir à la mise en place d'un système clair et précis de notification des mouvements des organisations humanitaires sur le terrain. Ce système doit permettre aux organisations humanitaires de se rendre sur leurs zones d'opérations avec des informations actualisées et fiables sur la situation de sécurité. Les organisations humanitaires pour leur part, doivent communiquer de manière transparente sur les objectifs de leurs missions sur le terrain, leur mandat, leur complémentarité et le respect des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin que les autorités puissent avoir une lecture précise des services qui leur sont proposés.

D'autre part, le développement du cadre juridique national relatif à l'accès humanitaire permet de mettre en œuvre les obligations qui émanent du DIH et de fournir aux acteurs humanitaires une ligne de conduite précise. Par l'adoption de la Convention de Kampala, les États africains ont contribué au renforcement du DIH applicable dans le domaine du respect et de la protection des organisations humanitaires et de l'accès humanitaire. Les exemples des lois nigériennes et tchadiennes, qui ont été présentés ici, représentent des outils précieux qui permettront certainement de favoriser une amélioration de l'accès humanitaire et, partant, le respect d'un espace humanitaire neutre, impartial et indépendant.

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

La réparation accordée aux victimes d'actes de terrorisme dans les conflits sahéliens : l'exemple du Niger

Maman Aminou A. Koundy

Maman Aminou Amadou Koundy est magistrat nigérien ; il est actuellement président du Tribunal de Grande Instance Hors Classe de Niamey et juge au pôle judiciaire spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme. Il est l'auteur de nombreux articles sur le sujet de la lutte contre le terrorisme au Sahel. Il est également formateur à l'école de formation judiciaire du Niger et il enseigne à la faculté de droit de l'université Abdou Moumouni de Niamey. Il est consultant du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que de plusieurs agences des Nations unies et d'autres organismes nationaux et internationaux spécialisés dans les domaines du droit, de la justice, de la paix et de la sécurité.
E-mail : amikoundy@yahoo.fr

Texte original en français

Résumé

Depuis le début de la crise au Mali en 2012, de multiples conflits ont éclaté dans les pays sahéliens, entraînant de nombreuses violations, aussi bien du droit international humanitaire que du droit international des droits de l'homme. Si ces corps de règles juridiques visent principalement la protection des individus ou de catégories d'individus, il n'en demeure pas moins qu'ils prescrivent la réparation des dommages subis par les victimes de violations. Or, malgré le nombre toujours croissant de victimes dans les conflits au Sahel en général et au Niger en particulier, il faut constater que l'obligation de réparation qu'il incombe en premier lieu à tout État de satisfaire, n'est pas la première des préoccupations des États sahéliens. Pourtant, la spécificité des atteintes subies (notamment du fait du ciblage des civils) dans le cadre de conflits à connotation terroriste invite à une prompte réaction des États, car ce sont eux qui sont les véritables cibles des actions commises par des groupes armés non-étatiques (GANE) connotés terroristes, les individus ou les collectivités, victimes ne l'étant que par procuration. Un cadre juridique, institutionnel et opérationnel dédié à la réparation des victimes devrait être mis en place par les États, mais il tarde à voir le jour, alors même qu'il s'agit d'une

des conditions de la résolution durable des conflits. Quelques initiatives éparses sont toutefois mises en œuvre au Niger et gagneraient à être réunies dans un cadre holistique avec une vision stratégique globale.

Mots clés : Sahel, Niger, groupes armés non étatiques, réparations pour les victimes d'actes de terrorisme, résolution des conflits.

Introduction

Au Sahel, région qui comprend des pays dont les indicateurs de développement sont les plus faibles au monde[1], le bilan humain ne cesse de s'alourdir en raison des conflits entretenus[2] par les attaques de groupes armés non étatiques (GANE), souvent connotés terroristes, ainsi que la riposte des armées étatiques. Les événements violents et les morts liés aux groupes extrémistes sahéliens ont doublé chaque année depuis leur apparition en 2012. Ainsi, pour la seule année 2019, les communautés sahéliennes ont enregistré environ 2 000 morts imputables aux groupes extrémistes violents[3] ; en novembre 2019, 1,2 million de personnes y étaient déplacées[4], de nombreuses autres ont disparu ou ont été victimes d'exactions diverses de la part aussi bien des GANE, que des forces armées gouvernementales[5]. Différents groupes terroristes défient, en effet, les États sahéliens. C'est notamment le cas au Niger où, outre les franchises locales de Al-Qaïda (le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, GSIM[6]) et celles de l'État Islamique (l'État islamique au Grand Sahara [EIGS] et l'État Islamique en Afrique de l'Ouest, [EIAO], issu de la scission de Boko Haram[7]),

1 Voir Stellah Kwasi, Jakkie Cilliers, Lily Welborn et Ibrahim MAÏGA, « G5 Sahel : une région prometteuse ? », Institut d'études de sécurité (ISS), disponible sur : https://issafrica.org/fr/iss-today/g5-sahel-une-region-prometteuse (toutes les références internet ont été vérifiées en mai 2022).

2 Voir Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « L'émergence de Boko Haram et la diffusion progressive du conflit », in Géraud Magrin et Marc-Antoine Pérouse de Montclos (dir.), *Conflit et développement : La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram*, AFD, avril 2018, disponible sur : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-05/010072290.pdf ; Lori-Anne Theroux-Benoni et Baba Dakono, « Les groupes terroristes attisent-ils les conflits locaux dans le Sahel ? », ISS, octobre 2019, disponible sur : https://issafrica.org/fr/iss-today/les-groupes-terroristes-attisent-ils-les-conflits-locaux-dans-le-sahel.

3 Pauline Le Roux, « Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel », Africa security brief n° 36, *African Center for strategic studies*, 2 décembre 2019, disponible sur: https://africacenter.org/publication/responding-rise-violent-extremism-sahel/.

4 Portail des données opérationnelles du HCR au 30 novembre 2019 (Burkina Faso, Mali, Niger), *OCHA Burkina Faso, Aperçu de la situation humanitaire au 9 décembre 2019, Rapport CMP Mali du 21 novembre 2019*, Statistiques DREC Niger de septembre 2019.

5 *Péril pour les populations civiles dans le sahel*, Amnesty International, rapport, juin 2020, disponible en ligne sur : https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/terreur-tueries-sahel-couvert-operations-antiterroristes.

6 Daniel Eizenga et Wendy Williams, « Le puzzle formé par le JNIM et les groupes islamistes militants au Sahel », Centre d'études stratégiques de l'Afrique, *Bulletin de sécurité africaine n° 38*, janvier 2021, disponible sur : https://africacenter.org/fr/publication/le-puzzle-forme-par-le-jnim-et-les-groupes-islamistes-militants-au-sahel/.

7 Vincent Foucher, « Les franchises de l'Etat islamique en Afrique : les leçons du lac Tchad », Crisis group, octobre 2020, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/nigeria/islamic-state-franchises-africa-lessons-lake-chad.

d'autres groupes locaux sévissent et mènent des attaques terroristes aussi bien sur les populations civiles que sur les forces étatiques, dans les zones frontalières avec le Nigeria à l'ouest et celles avec le Burkina Faso et le Mali à l'ouest. Au regard de la réalité essentiellement terroriste des violences et des conflits sahéliens, cet article traitera principalement des victimes d'actes de terrorisme, sans pour autant exclure les victimes d'autres types de violence dans ces conflits.

En dépit des nombreuses violations aussi bien du droit international des droits de l'homme (DIDH) que du droit international humanitaire (DIH) commises dans le cadre des conflits armés, l'obligation de réparer les préjudices subis par les victimes[8], qui pèse principalement sur les États[9], semble être ignorée. En effet, bien que les règles du DIH prescrivent la réparation des préjudices que subiraient les victimes, il semble que dans les pays sahéliens[10], tant le cadre juridique que les mécanismes de prise en charge soient encore embryonnaires. Et ce alors même que la réparation qui est due aux victimes est une des conditions d'une sortie de conflit durable[11]. Il est donc indispensable d'adopter une approche qui prenne en compte le caractère primordial des droits des victimes et qui place leurs intérêts au centre des préoccupations et des agissements des États. Elle permettra non seulement de soigner les blessures physiques et psychologiques de ceux qui ont souffert, mais aussi d'empêcher de nouvelles violations, grâce, entre autres, à des sanctions adéquates à l'encontre des auteurs[12].

S'il est vrai que le droit international prévoit des mécanismes de réparation pour les victimes, ceux-ci comportent toutefois des limites du fait qu'ils relèvent principalement des procédures judiciaires ordinaires[13] et qu'ils sont essentiellement mis en œuvre par le biais de la responsabilité internationale de l'État et de la

8 Il s'agit d'une règle fondamentale du droit international que toute violation donne lieu à réparation. Dans l'affaire relative à l'Usine de Chorzow, en 1928, la Cour permanente de justice internationale a affirmé que « c'est un principe du droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte une obligation de réparer (…) ». Voir, CPJI, *Affaire relative à l'usine de Chorzow, Demande en indemnité, Fond*, Recueil des arrêts de la cour permanente de justice internationale, n° 13, Série A – n° 17, 13 septembre 1928 (Affaire relative à l'usine de Chorzow).

9 Si les GANE ont l'obligation de respecter le DIH, conformément à l'article 1, par. 1 du Protocole additionnel II, le débat subsiste quant à leur obligation de réparer. En effet, il se posera certainement la question de la mise en œuvre d'une telle obligation par les GANE sahéliens pour lesquels il est difficile de déterminer de manière suffisante le contrôle effectif par un organe clairement défini et le degré d'organisation. Voir Aurélien Tobie et Boukary Sangare, « Impacts des groupes armés sur les populations du mali », SIPRI, octobre 2019 ; https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/1910_sipri_report_impacts_des_groupes_armes_sur_les_populations_au_nord_et_au_centre_du_mali.pdf,

10 Nous faisons principalement référence aux pays affectés par les conflits dans la zone dite des trois frontières : le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Néanmoins l'article ne s'intéressera qu'à la situation au Niger.

11 Voir O. Uhler, H. Coursier et al., « Commentaire de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 », *in* Jean Pictet (dir.), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, volume IV, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1956, art. 8.

12 Voir Claus Kreß et Frédéric Megret, « La réglementation des conflits armés non internationaux : un privilège de belligérance peut-il être envisagé dans le droit des conflits armés non internationaux ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 893, *Sélection française*, 2014 /1.

13 Au sens où elles relèvent des procédures de droit commun et non de procédures spéciales.

responsabilité pénale de l'individu[14]. En effet et en premier lieu, la responsabilité de l'État en DIH, qui est le pendant de la responsabilité en droit international général, s'applique davantage dans le cadre des relations interétatiques plutôt qu'au bénéfice des individus personnellement victimes de violations du DIH[15]. Quant aux poursuites pénales contre les individus auteurs des violations, il est vrai qu'elles constituent un moyen d'obtenir réparation, mais encore faut-il établir leur responsabilité pénale, que les victimes se constituent partie civile[16] et qu'elles n'en viennent pas à se heurter à l'insolvabilité des auteurs lorsqu'ils sont condamnés. Ce sont là autant d'obstacles difficiles à surmonter pour les victimes sahéliennes. C'est pourquoi il est nécessaire de privilégier un mécanisme fondé sur la responsabilité de l'État et non judiciaire, en vue de garantir qu'une réparation sera accordée aux victimes, souvent indigentes, des conflits dans les pays sahéliens et pour lesquelles l'effectivité du droit d'accès à la justice n'est qu'illusoire[17]. Une telle possibilité est d'ailleurs prévue par les « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire » (ci-après « Principes et directives »), adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 2005[18]. La mise en œuvre de ce texte pourrait sans nul doute constituer une référence solide pour accorder une réparation adéquate aux victimes des conflits armés au Sahel.

Il convient dès lors d'examiner les conditions d'une réparation adéquate pour les victimes de violations tant du DIDH que du DIH[19], principalement au Niger. Le cadre juridique et pratique de ces réparations sera abordé ensuite.

14 Sophie Rondeau, « La réparation individuelle en application des mécanismes prévus par le droit international humanitaire », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 27 (2), 2009, disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/256009931_La_Reparation_Individuelle_en_Application_des_Mecanismes_Prevus_Par_le_Droit_International_Humanitaire.

15 Cependant, dans le cas des conflits armés non internationaux, les victimes subissent des violations à l'intérieur de leur propre État et elles doivent avoir accès aux tribunaux nationaux pour demander réparation conformément au droit interne ; l'obligation de l'État de verser des réparations à la suite d'une violation du DIH dans de tels cas ne doit pas en principe prêter à controverse. Voir, par exemple, Comité des Nations unies pour les droits de l'Homme (OHCHR), *Observation générale n° 29 (art. 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)*, 31 août 2001, par. 14, disponible sur : http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/f-gencom29.html.

16 Notamment dans les pays qui ont un système juridique de droit civil.

17 Maman Aminou A. Koundy, *Les victimes de violations de droits de l'homme dans le conflit en lien avec Boko Haram*, PNUD- Niger, avril 2019.

18 AGNU, *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire* (Principes et directives), Résolution 60/147 de l'AGNU du 16 décembre 2005, disponible sur : https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation.

19 L'article ne se limitera pas à l'une ou à l'autre des branches du droit, l'objectif étant d'explorer l'assise juridique d'une réparation adéquate des victimes dans le conflit sahélien. Et, il est désormais admis que le droit international des droits de l'homme peut servir à enrichir et à renforcer le DIH ; Voir Robert Kolb, « Human Rights and Humanitarian Law », *in* Rüdiger Wolfrum (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Oxford University Press, 2012, note 18, p. 1040 et s.

Les conditions d'une réparation adéquate et complète en droit international

La réparation prévue par les Principes et directives ne repose pas sur des considérations et des définitions abstraites, mais sur la reconnaissance de la double obligation des États à l'égard des victimes ; ils doivent prévoir des mécanismes et procédures de recours pour les victimes, mais aussi s'assurer que ceux-ci aboutissent à des réparations effectives[20].

Ainsi, pour garantir une réparation aux victimes de violations de droits fondamentaux et autres atteintes qui se produisent tout particulièrement en période de conflit, diverses mesures peuvent être mises en œuvre. Elles peuvent consister en des poursuites pénales, des programmes visant à révéler la vérité, diverses réformes institutionnelles, une justice transitionnelle, des initiatives locales d'administration de la justice et de réconciliation ainsi que l'octroi aux victimes de réparations pécuniaires ou autres. Toutes ces initiatives sont importantes et comportent des aspects positifs tant pour réparer les violations que pour les prévenir (bien qu'à différents degrés[21]).

Il est désormais admis qu'il faut combiner diverses initiatives, conçues et mises en œuvre avec la participation de ceux qu'elles sont censées servir, à savoir les victimes, pour en garantir le succès[22]. Aussi, faudrait-il catégoriser ces victimes et déterminer la réponse appropriée au contexte en question.

La catégorisation des victimes et la responsabilité de réparer

Dans les pays sahéliens, de nombreuses violations flagrantes et systématiques, tant du DIDH que du DIH, affectent un grand nombre de personnes qui ont toutes droit à réparation[23]. Cependant, en raison du grand nombre de personnes concernées et de la capacité limitée des États à leur accorder une réparation, ce droit se heurte de grandes difficultés. Faudra-t-il alors déterminer des critères en vue de définir qui peut être considéré comme une victime ?

20 Voir le point « VII. Droit des victimes aux recours » des Principes et directives, *op. cit*. note 18, qui indique : « les recours contre les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire comprennent le droit de la victime aux garanties suivantes, prévues par le droit international :
a) Accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité ;
b) Réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi ;
c) Accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. ».

21 Voir le document élaboré par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) concernant les commissions vérité, les poursuites du parquet et l'assainissement : HCDH, *Les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit, Poursuites du parquet*, ONU, New York et Genève, 2006, disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsfr.pdf.

22 *Ibid*.

23 Amnesty International, *op. cit*. note 5.

En vertu des Principes et directives[24], on entend par « victimes » :

> les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire. Le cas échéant, et conformément au droit interne, on entend aussi par « victimes » les membres de la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice.
>
> Une personne est considérée comme une victime indépendamment du fait que l'auteur de la violation soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou condamné et quels que soient les liens de parenté entre l'auteur et la victime[25].

Cette définition invite sans aucun doute à catégoriser les victimes. Ainsi, une personne est victime lorsqu'elle a subi un préjudice ou une perte, indépendamment de l'identification de l'auteur et du lien de parenté éventuel qui les lierait, que les préjudices ou pertes aient été générés par des actes ou par des omissions. De plus, une personne peut être une victime directe ou indirecte et les préjudices peuvent être aussi bien individuels que collectifs. Mais, dans tous les cas, la responsabilité de la réparation doit être clairement établie par les lois internes des États.

La catégorisation des victimes

Dans le contexte sahélien et plus particulièrement au Niger, les conflits armés[26] en cours sont parsemés d'actes de terrorisme ; les victimes sont alors principalement victimes d'actes qualifiés de terroristes[27]. Il est généralement admis que les victimes d'actes de terrorisme peuvent aussi bien être des victimes directes, secondaires, indirectes que potentielles. Ces quatre catégories ont été présentées dans le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste[28].

24 Pour une analyse des Principes et directives, voir Theo Van Boven, « Principes fondamentaux et directives des Nations Unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2010, disponible sur : https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_f.pdf.

25 *Principes et directives*, *op. cit*. note 18, p. 6, point V.

26 Pour une analyse qui démontre qu'il s'agit bien de conflits armés, perlés cependant d'actes de terrorisme. Voir Maman Aminou A. Koundy, *Les obligations des Etats en matière de respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme*, thèse de doctorat, Université Abdou Moumouni de Niamey, janvier 2018, page 205.

27 Elles sont certainement, en même temps, victimes de violations du DIH et du DIDH.

28 HRC, *Principes-cadres permettant de garantir les droits de l'homme des victimes du terrorisme*, A/HRC/20/14, 2012, disponible sur : https://www.un.org/victimsofterrorism/fr/node/234.

Ainsi :

- les victimes directes du terrorisme sont les personnes physiques qui ont été tuées ou qui ont subi de graves atteintes à leur intégrité physique ou psychologique en raison d'un acte de terrorisme ;
- les victimes secondaires du terrorisme sont des personnes physiques qui font partie de la famille proche ou qui sont des personnes à charge de la victime directe d'un acte de terrorisme ;
- les victimes indirectes du terrorisme sont des personnes ayant subi des préjudices physiques ou psychologiques graves qui sont la conséquence indirecte d'un acte de terrorisme. Sont inclus dans cette catégorie :
  a) les membres de la population (tels que des otages ou des passants) tués ou blessés par suite du recours à une force potentiellement meurtrière dirigée contre des personnes soupçonnées de terrorisme ;
  b) les témoins oculaires ayant subi des préjudices psychologiques graves pour avoir assisté à une attaque terroriste violente ou aux suites immédiates de celle-ci ;
  c) les personnes victimes d'une force potentiellement meurtrière exercée par une autorité publique après avoir été prises par erreur pour des personnes soupçonnées de terrorisme ;
  d) les sauveteurs ayant subi de graves préjudices physiques ou psychologiques lors d'une opération de secours d'urgence.
- les victimes potentielles du terrorisme sont, quant à elles, les victimes de futurs actes de terrorisme.

Cette distinction, qui a l'avantage d'englober les différents types de préjudices ou de pertes subies, du point de vue physique et psychologique, omet, néanmoins, dans le contexte sahélien, de nombreuses autres victimes, celles dont les biens ont été détruits ou endommagés, celles qui ont perdu l'accès aux services sociaux ou celles qui, en raison de la menace terroriste, ont dû quitter leur domicile, devenant ainsi déplacés internes ou réfugiés. Ces victimes sont très nombreuses au Sahel du fait de la particularité du conflit, entretenu par les actions des GANE[29]. En effet, certains modes opératoires de ces groupes ont consisté à détruire des villages, des services sociaux et ou des productions agricoles, obligeant ainsi les populations civiles à fuir leurs villages pour trouver refuge ailleurs.

Dès lors, il est essentiel de les prendre en compte dans le cadre d'un processus de réparation des victimes au risque d'une « victimisation secondaire ». Cette expression désigne la victimisation qui résulte non pas directement de l'acte criminel en tant que tel, mais de la réponse apportée à la victime par les institutions et les individus[30]. L'absence de prise en compte de leur statut de victime peut en effet être considérée comme un aspect d'une double victimisation.

29 Maman Aminou A. Koundy, *op. cit*. note 17.

30 Luc Barret, « Victimisation secondaire ; quelle prévention ? » *in* Phillipe Bessole, Louis Crocq, (dir.), *Victime-Agresseur, Tome 4, récidive, réitérations, répétition, lien d'emprise et lois des séries*, Champ social, Nîmes, 2004, pp. 73-81.

La responsabilité de réparer

Les actes délictueux et les réparations qui en résultent relevaient jusqu'à récemment, en droit international, de la responsabilité des États[31]. C'est en tout cas le sens de la décision de la Cour permanente de justice internationale dans l'*Affaire relative à l'Usine de Chorzow* : « C'est un principe du droit international (…) que toute violation d'un engagement implique l'obligation d'offrir une réparation[32] ». C'est aussi le raisonnement qu'a tenu la Cour internationale de justice (C.I.J.) dans son arrêt du 26 février 2007 dans l'*Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro) en demandant à la Serbie de « prendre des mesures immédiates et efficaces pour s'acquitter pleinement de ses obligations aux termes de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide […][33] ».

Ces deux décisions, prises par des juridictions internationales, posent à la fois le principe de la responsabilité de l'État lorsqu'un État viole ses engagements et son obligation de réparer les dommages subis de ce fait, pour le compte d'autres organes étatiques.

Cependant, la coutume internationale relative à la responsabilité de l'État, est venue consolider le fondement juridique du droit à réparation des victimes de violations du DIDH et du DIH, modifiant ainsi la notion traditionnelle de responsabilité de l'État[34]. Il est désormais admis que les obligations assumées par un État en vertu du DIDH et du DIH entraînent des conséquences juridiques non seulement à l'égard d'autres États, mais aussi à l'égard d'individus ou de groupes d'individus qui relèvent de la juridiction de l'État[35]. La responsabilité de l'État, dans les cas de violations d'obligations internationales, l'oblige dès lors à offrir des réparations non seulement aux États, mais aussi aux personnes et aux groupes eux-mêmes lésés. Ainsi, lorsque l'État manque à l'obligation de protéger les populations civiles des violations de leurs droits, y compris par des tiers, comme c'est le cas au Niger, la responsabilité de l'État est engagée et il lui incombe alors de réparer les dommages subis par les victimes.

En droit international, le droit à réparation comprend aussi bien des aspects procéduraux que des aspects de fond. Les aspects procéduraux couvrent à la fois les recours purement judiciaires et ceux institués pour l'accès à des mécanismes

31 Commission des Droits de l'Homme (HCDH), résolution 1993/29, 25 août 1993, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/172321?ln=en.

32 CPJI, *affaire relative à l'usine de Chorzow*, *op. cit*. note 8.

33 Pour un commentaire de cet arrêt voir Olivier Corten, « L'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie) : vers un assouplissement des conditions permettant d'engager la responsabilité d'un état pour génocide ? », *Annuaire français de droit international*, CNRS éditions, Paris, 2007, vol. 53, disponible sur : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2007_num_53_1_3978.

34 Voir Sophie Rondeau, *op. cit*. note 14.

35 Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), Résolution S/RES/827, du 25 mai 1993 relative à la création du TPIY. Par exemple, dans cette résolution, le CSNU « décide [...] que la tâche du Tribunal sera accomplie sans préjudice du droit des victimes de demander réparation par les voies appropriées pour les dommages résultant de violations du droit humanitaire international », disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/166567.

de réparation internes ou internationaux ; ils sont particulièrement déterminants dans le processus de réparation. Ceci est souligné par la notion de « recours internes utiles », énoncée explicitement dans la plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme a souligné, sur ce fondement, le devoir pour les États d'accorder une réparation aux individus dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés : « s'il n'est pas accordé réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés, l'obligation d'offrir un recours utile, […] n'est pas remplie[36] ». Une importance croissante est accordée à cette notion de recours utile en ce sens qu'il suppose un droit pour les victimes et pas seulement un devoir pour les États[37]. S'agissant du fond, il s'agit de prévoir un mécanisme qui offre une réparation effective[38] sous forme de restitution, d'indemnisation, de réadaptation, de satisfaction et, le cas échéant, de garanties de non-répétition[39].

Il nous semble important, à ce stade, de souligner que le droit à réparation est désormais de plus en plus ancré dans la jurisprudence internationale, dépassant ainsi une dimension théorique. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la C.I.J. a conclu qu'Israël avait l'obligation de réparer les dommages causés à « toutes les personnes physiques ou morales qui auraient subi un préjudice matériel quelconque du fait de la construction de ce mur[40] ». De plus le statut de Rome de la Cour pénale internationale réaffirme non seulement le droit à réparation des victimes dans les affaires jugées par la Cour[41], mais il établit aussi un fond au profit des victimes[42]. Il est dès lors évident que les États sahéliens affectés par les conflits connotés terroristes ne s'en trouvent que davantage pressés par le droit et la pratique internationale, à établir un processus de réparation adéquat.

Déterminer une réponse appropriée au contexte nigérien

Le droit à réparation englobe non seulement le droit à un recours utile, mais aussi à une réparation adéquate, effective et complète. La réparation doit alors occasionner des changements dans les structures et les relations sociales, économiques et politiques[43]. Pour y parvenir, diverses initiatives doivent être conçues et mises en

36 OHCHR, *Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (Quatre-vingtième session)*, Doc. NU, HRI/GEN/1/Rev.7, 29 mars 2004, par. 16, disponible sur : http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/f-gencom31.html.

37 *Ibid.*

38 Principes et directives, *op. cit.* note 18, annexe, par. 19-23 et partie VIII.

39 Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit International Humanitaire Coutumier*, volume II. *Pratique*, Cambridge University Press, 2005, chapitre 42, section B, règle 150.

40 Voir C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, disponible sur : https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-FR.pdf.

41 *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Doc. NU, A/CONF.183/9, 17 juillet 1998 (entrée en vigueur le 1er juillet 2002), art. 75, disponible sur : https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf.

42 *Ibid.*, art 79.

43 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), *Observation générale n° 4 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, concernant le droit à réparation des victimes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Article 5)*, Adoptée lors

œuvre avec la participation des victimes auxquelles elles sont censées s'adresser ; elles doivent être adéquates et complètes.

L'adéquation des mesures de réparation

Les violations flagrantes du DIDH et les violations graves du DIH ouvrent droit à des réparations pour les victimes et le devoir pour l'État de les leur offrir. Cependant, il est évident que la mise en œuvre aussi bien du droit à réparation que du devoir de réparer, relève de la législation et de la politique internes de l'État concerné. À cet égard, les États peuvent s'inspirer des suggestions et des moyens de mise en œuvre qui figurent dans les Principes et directives.

Pour ce qui est des conditions de fond de la réparation[44], elles sont remplies lorsque le mécanisme prévoit d'accorder des réparations pour le préjudice subi sous les diverses formes généralement admises en droit international[45]. Il s'agit premièrement de la restitution qui s'entend des mesures qui visent à « rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations ne se produisent[46] ». Elles consisteraient par exemple en la restauration de la liberté, de la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens. Ce type de réparation pourrait être considéré comme satisfait lorsque des personnes ont été réinstallées dans leurs villages par les autorités nigériennes après la reconstruction des habitats et des services sociaux en 2021[47] ou pour des communautés qui ont vu certains de leurs membres bénéficier de formations professionnelles et de kits de démarrage concomitamment au processus de réinsertion des ex-membres de Boko Haram repentis qui se sont rendus aux autorités nigériennes[48].

de la 21e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, tenue du 23 février au 4 mars 2017 à Banjul, Gambie, p. 3, section 8, disponible sur : https://www.achpr.org/public/Document/file/French/Observation%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20No.%204%20concernant%20le%20droit%20a%20reparation%20-%20French.pdf.

44 Pour la forme, nous avons déjà évoqué la notion de « recours utiles » à laquelle les États doivent se référer dans la mise en œuvre du mécanisme de réparation.

45 Principes et directives, *op. cit*. note 18.

46 Pierre D'Argent, « Le droit de la responsabilité internationale complété ? Examen des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 51, 2005, pp. 27-55, disponible sur : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2005_num_51_1_3871.

47 Voir OCHA, *Niger- Région de Diffa, Analyse situationnelle trimestrielle, Au 30 juin 2021*, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/niger/document/niger-r%C3%A9gion-de-diffa-analyse-situationnelle-trimestrielle-au-30-juin-2021. Il y est notamment écrit à la page 2 : « ce second trimestre de l'année 2021 a été marqué par une décision des autorités de procéder à un retour volontaire des déplacés internes au niveau de la région. Environ 300 villages seraient concernés par l'opération lancée le 20 juin 2021 par les autorités régionales et nationales. Ce sont au total l'ensemble des PDI de la région soit 104 5885 personnes qui seront concernées aux termes de cette opération. Les PDI originaires des villages de Baroua, Gagam et Kindjandji ont été les premiers à entamer le processus de retour, soit environ 9 000 personnes. Au 20 juin 2021, le retour vers Baroua (Bosso) a concerné 1 187 ménages de 5 935 personnes qui ont quitté les sites d'Awaridi (Diffa), Kindjandi (Gueskérou) et Barwa Yala (Kablewa). »

48 Plus de précisions sont apportées sur le processus de réinsertion des repentis au point A du II ci-après.

Deuxièmement, il s'agit de l'indemnisation qui « devrait être accordée pour tout dommage résultant de violations du DIDH et du DIH, qui se prête à une évaluation économique, selon qu'il convient et de manière proportionnée à la gravité de la violation et aux circonstances de chaque cas tel que (…) les occasions perdues, (…) la perte de revenus (…) [et] le dommage moral ». En troisième lieu, il faut veiller à des mesures de réadaptation qui devraient comporter une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux. En quatrième lieu, il faudra prendre des mesures de satisfaction qui comprennent, entre autres, des mesures visant à faire cesser les violations, à rechercher la vérité, à rechercher des personnes disparues, à la récupération et la réinhumation des restes, à des excuses publiques, à des de sanctions judiciaires et administratives, à des commémorations et des hommages aux victimes et à la formation aux droits fondamentaux.

Et enfin, cinquièmement, des garanties de non-répétition doivent être offertes aux victimes. Elles comprennent notamment des réformes institutionnelles visant à assurer le contrôle des forces armées et des forces de sécurité par l'autorité civile, à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, à protéger les défenseurs des droits de l'homme, à assurer la protection adéquate des communautés contre les violations venant de tiers, à assurer la formation aux droits de l'homme, à promouvoir les normes internationales relatives au DIDH et au DIH auprès des fonctionnaires, des responsables de l'application des lois, des médias ainsi que des services psychologiques et sociaux.

Cependant, même ainsi déclinés, il faudra veiller à ce que les mécanismes de réparation soient en mesure de satisfaire toutes les victimes, sans exception.

Le caractère complet du système de réparation

Le programme de réparation des victimes que les États doivent mettre en place doit être conçu de telle sorte que chaque victime reçoive effectivement ces prestations. Il est évident que les prestations ne seront pas uniformes, du fait de la diversité des victimes et des préjudices subis. Mais c'est ce qui pourrait rendre un tel programme complet. Ce caractère s'entend de la capacité du programme à couvrir chaque victime, c'est-à-dire à en faire un bénéficiaire potentiel. Pour y parvenir, il faudra que les objectifs aient été clairement définis, avant le début du processus et, une fois ce processus lancé, de veiller à ce que les mesures destinées à garantir ce résultat soient mises en place et qu'elles le restent pendant toute la durée du programme de réparation.

Il est admis que le caractère complet d'un programme dépend de divers facteurs[49]. Il s'agit d'abord de la disponibilité d'informations fiables sur les victimes et du mécanisme de réparation. En effet, d'une part, les informations concernant les victimes à propos de leur situation socio-économique et de leurs attentes, peuvent être rares ou inexactes. D'autre part, le bon fonctionnement du programme de réparation peut être affaibli par l'absence de renseignements basiques, comme le nombre de victimes qui doivent être prises en charge, ou de données plus détaillées mais

49 HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit, Programmes de réparation*, New York et Genève, 2008, p. 17 et s., disponible sur : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/ReparationsProgrammes_fr.pdf.

importantes – par exemple les préjudices et les dommages pris en charge. Ensuite, il faudra veiller à ce que les victimes participent effectivement à la mise en œuvre du programme. En effet, lorsque le processus est participatif, il peut transformer les victimes en acteurs, ce qui augmentera ses chances de réussite. Outre le fait qu'elle a, en soi, un effet réparateur, cette démarche peut faire participer des personnes qui pourraient dans d'autres conditions rester à l'écart. Enfin, il faudra que le programme de réparation soit suffisamment porté à la connaissance des personnes concernées pour qu'il soit efficace. La vulgarisation s'entend ici des efforts déployés pour faire largement connaître le programme et faciliter l'accès aux prestations offertes.

Dans le contexte sahélien, la réalité sociale locale doit être prise en compte et le processus doit veiller à tenir compte des spécificités liées au genre en ce sens qu'il doit être prêt à adapter ces mesures pour attirer autant de bénéficiaires de sexe féminin que possible. De même, du fait que dans les pays sahéliens affectés par les conflits, en particulier au Niger, le plus grand nombre de victimes sont des personnes déplacées de force et, du fait que la plus grande partie des villages frontaliers les plus affectés ont été vidés de leurs populations[50], il est primordial que des mesures spécifiques de sensibilisation susceptibles de faire participer ces groupes soient élaborées et mises en œuvre.

Par ailleurs, l'accès au programme et le niveau de preuve exigé des victimes doivent faire l'objet d'une attention particulière. En effet, il faut éviter que les procédures et les règles de preuve ne soient des obstacles au caractère complet du programme, en excluant de nombreuses victimes du processus de réparation. Par exemple, des délais courts pour la présentation des demandes auront une incidence particulièrement négative sur les victimes de sexe féminin qui ont souvent besoin de plus de temps pour surmonter leur réticence à recourir aux institutions publiques[51], le plus souvent parce que ces personnes ont été exclues et/ou marginalisées par le passé. Par ailleurs, l'exigence d'un niveau de preuve élevé exclura de nombreuses victimes du programme.

Lors du processus décisionnel, il est indispensable de tenir compte de la structure sociale et du rôle particulier que joue la chefferie traditionnelle au Niger[52]. Celle-ci pourra aider à établir, par des témoignages, la véracité des allégations des bénéficiaires potentiels de réparations. De plus, la mise en place de critères devra tenir compte de la nature très diverse des violations. En effet, s'il est moins difficile de prouver l'illégalité d'une détention ou la perte d'un proche, il est très difficile d'apporter la preuve d'un acte de torture ou d'un abus sexuel qui ne laissent pas de traces visibles, en particulier lorsque les faits remontent à un certain temps.

50 Voir RFI, « Tchad : évacuation du lac Tchad – le rapport qui accable le Niger », 11 mai 2015, disponible sur : https://www.rfi.fr/fr/afrique/20150510-evacuation-habitants-iles-lac-tchad-rapport-accable-autorites-niger-boko-haram-expulsion ; Agence Afrique, « Niger : 88 civils tués et plus de 18.000 déplacés suite aux attaques de Boko Haram », 5 avril 2019, disponible sur : https://www.agenceafrique.com/16393-niger-88-civils-tues-et-plus-de-18-000-deplaces-suite-aux-attaques-de-boko-haram.html.

51 Humanitarian Dialogue, *Processus de sortie de crise à Diffa : Recueil des perceptions dans les 12 communes de la région*, rapport, septembre 2017.

52 Voir Nassirou Bako-Arifari, *De la résurgence et de la ré-justification de la chefferie en contexte de démocratisation au Bénin et au Niger*, Université de Hohenheim, Das Arabische Buch, Berlin, 1998.

Il s'agit d'une donnée qui est également très présente au Niger et dans les autres pays sahéliens[53].

Toutes ces conditions sont des préalables à un processus de réparation qui joue son rôle de réconciliation entre les communautés et en leur sein, ainsi qu'à la construction d'une paix durable. De surcroît, leur adaptation à la situation du Sahel est plus que nécessaire pour mener à bien le processus de sortie de crise. L'une des particularités de la situation, qui ne peut échapper à aucun observateur, est que des milliers de personnes déjà pauvres avant le conflit ont tout perdu ; quelles réparations seraient alors adaptées pour ces personnes ? Il y a certainement un besoin prioritaire d'une construction d'un cadre aussi bien juridique qu'opérationnel pour y aboutir. Cependant, les États n'ont manifestement pas encore pris la mesure de l'urgence à mettre en place de tels processus.

Le cadre juridique et la pratique de la réparation au Sahel : l'exemple du Niger

Comme déjà relevé, les victimes de violations du DIDH et du DIH ont des besoins qui varient considérablement en fonction de l'atteinte qu'elles ont subie. De plus, ces besoins évoluent dans le temps, à très court terme (immédiatement après l'atteinte) puis à moyen et à long terme.

Assurément, l'adoption d'une législation sur les droits des victimes contribuerait à leur donner plus de moyens d'action et constitue en soi un message efficace contre l'extrémisme violent et le terrorisme qui sont à la base des conflits au Sahel. En outre, elle accroîtrait la transparence des organismes publics et aiderait à renforcer la confiance dans les mécanismes de réparation aux victimes. De plus, si les droits des victimes de conflits armés sont inscrits dans la législation nationale, ils auront plus de chance d'être invoqués et d'aboutir à une réparation effective. Cependant, un mécanisme complet de réparation suppose, outre la législation, la mise en place d'organes qui en sont chargés ainsi que de procédures d'accès pour les victimes.

Mais force est de constater qu'aussi bien les textes juridiques, les institutions, que la pratique, restent très en deçà des normes attendues.

Un cadre juridique et institutionnel en construction

La première condition pour la mise en place d'un mécanisme de réparation efficace pour les victimes de violations du DIDH et du DIH est sans aucun doute la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel adéquat. Mais il apparaît que ce cadre juridique peine à voir le jour dans les pays sahéliens affectés par les conflits, le Niger y compris, ce qui conduit à limiter le processus post conflit de manière objective. En effet, dans le cas de ce pays par exemple, si les victimes de violations du DIDH

53 Voir Aurélien Tobie et Boukary Sangare, *Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du Mali, adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix*, SIPRI, 2019, disponible sur : https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/1910_sipri_report_impacts_des_groupes_armes_sur_les_populations_au_nord_et_au_centre_du_mali.pdf.

et du DIH ont en principe la possibilité de se constituer partie civile et d'obtenir réparation auprès des auteurs dont la culpabilité est établie[54], il apparaît pourtant que la particularité du conflit et le grand nombre de victimes, ainsi que l'accessibilité réduite aux juridictions pour des victimes souvent analphabètes, sont des facteurs qui ne sont pas propices à l'obtention concrète de cette réparation[55].

Tenant sans doute compte de ces particularités et des recommandations internationales, le législateur nigérien a, par la loi n° 2018-86 du 19 décembre 2018, introduit un nouvel article y relatif dans le code pénal. Ce texte dispose que « les victimes des actes terroristes ont droit à une indemnisation dans les conditions fixées par décret pris en Conseil des ministres[56] ». C'est sans aucun doute sur le fondement de ce texte qu'aurait pu se développer une législation adéquate relative à la réparation des victimes. Mais il nous faut constater que le décret d'application qui devait être pris pour sa mise en œuvre, n'est pas encore sorti[57], laissant les victimes, spécifiques, des conflits actuels dans la situation de victimes d'infractions pénales ordinaires.

Dans ce contexte légal, les victimes ont très peu de chances d'obtenir une quelconque réparation. En effet, malgré la possibilité qui leur est offerte d'accéder au procès pénal et de demander réparation, l'effectivité de leurs droits fera face à plusieurs obstacles. D'abord la complexité du mécanisme pénal est certainement un facteur déstabilisant pour des usagers ruraux et souvent analphabètes qui constituent la grande majorité des victimes des conflits en cours au Niger. Ensuite, devant le juge pénal, la condamnation à une quelconque réparation des dommages subis par une victime est subordonnée à la déclaration de culpabilité des personnes suspectées de la commission des faits, ce qui suppose des délais souvent très longs et un processus de rassemblement des preuves pas toujours évident. Enfin, même lorsque les auteurs des violations sont condamnés à verser des réparations, la matérialisation de cette réparation peut se heurter à l'insolvabilité des auteurs[58]. De plus, les victimes ou leurs proches s'exposent à des représailles lorsqu'ils se présentent devant une juridiction car le mécanisme judiciaire ne garantit pas dans tous les cas la confidentialité de leur identité et ne prend pas de mesures pour leur protection. Aussi est-il essentiel qu'un cadre juridique adéquat soit rapidement élaboré pour éviter la victimisation secondaire, préjudiciable à une sortie du conflit qui soit durable.

En effet, il faudra prendre la mesure du fait que les violences liées au conflit qui ont entraîné des préjudices, dépassent souvent les dommages immédiats causés aux victimes directes et affectent la société dans son ensemble. C'est d'ailleurs dans cette optique de protection de la société que la sanction pénale est établie. Mais la sanction pénale des auteurs ne suffit pas. Les victimes devraient recevoir

54 Voir article 80 et s. du Code de procédure pénale nigérien, disponible sur : http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/Code_penal_et_CPP_Edition_Janvier_2018.pdf.

55 Maman Aminou A. Koundy, *op. cit*. note 17.

56 Article 399.1.25 du Code pénal nigérien, disponible sur : http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/Code_penal_et_CPP_Edition_Janvier_2018.pdf.

57 Plus de deux ans après, à la date de la rédaction du présent article.

58 Selon les statistiques du Pôle judiciaire spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme du Niger, aucune réparation n'a été à ce jour accordée, alors même qu'il a conduit et jugé une moyenne de 100 affaires par an depuis 2017. Voir : Pôle judiciaire spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée du Niger, décembre 2020.

une réparation par tout mécanisme juridique approprié. Dans le cadre particulier des actes de terrorisme, les victimes, qu'elles soient directes ou indirectes, sont en réalité victimes d'une infraction qui vise un ou plusieurs États ou une ou plusieurs organisations internationales et qui s'attaque aux plus hauts intérêts d'un État ou de la communauté internationale. Il est dès lors absolument nécessaire de déterminer les droits et les besoins des victimes, de les soutenir et de réparer les préjudices qu'elles ont subis.

De même, sur le plan institutionnel, on constate aussi que le cadre est insuffisant : il n'y a pas d'organe idoine dédié à la réparation des victimes de conflits dans les pays sahéliens en général et au Niger en particulier[59].

Il faudra relever tout de même un processus de réparation conduit sous les auspices de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP) au Niger. En effet, suite à l'appel de reddition lancé par le gouvernent en 2016, des combattants et autres associés au groupe Boko Haram à qui il était promis une amnistie ont fait défection de ce groupe. Le gouvernement a alors créé un centre d'accueil pour ces personnes ayant fait acte de reddition volontaire à Goudoumaria, par un arrêté du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses, du 4 février 2019. Ce cadre légal s'appuie sur la stratégie de sortie de crise de la région de Diffa[60] et le document cadre de prise en charge de la reddition des éléments de Boko Haram[61]. Il a légalisé la création du centre, dont la mise en place a débuté en février 2017.

Le processus a permis la reddition d'au moins 375 ex-associés de Boko Haram, dont 30 femmes. Ils ont tous suivi le programme de réinsertion socioéconomique du centre[62]. Ce programme consiste notamment en un processus de formation et d'un accompagnement psychosocial, à l'issue duquel les ex-associés reçoivent un certificat de sortie, une attestation de formation professionnelle, un kit d'installation et une prime d'installation de 50 000 francs CFA. Ils prononcent également un serment coranique collectif de renonciation à l'extrémisme violent. En amont de leur acceptation dans le programme, les personnes éligibles son triées pour que celles qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité puissent faire l'objet de poursuites pénales. Parallèlement, en vue de faciliter la réintégration des ex-associés

59 Seuls les décrets n° 2013-214/PRN/MI/SP/D/AR/MDN/MH/E/MF du 7 juin 2013, modifiant et complétant le décret n° 2008-376/ PRN/MI/SP/D/MDN du 21 novembre 2008, portant modalités d'indemnisation des agents des forces de défense et de sécurité, de leurs ayants droit, de leurs ascendants directs ou des personnes victimes des opérations de maintien d'ordre ou de défense du territoire et n° 2013-219/PRN/MDN du 14 juin 2013, relatif à la prise en charge des orphelins, veuves, veufs, ascendants directs, des militaires et gendarmes décédés en service commandé peuvent être considérés comme couvrant ce domaine. Mais ces textes ne couvrent que les victimes des forces de défense et de sécurité et se limitent aux aspects pécuniaires individuels, alors que la réparation va bien au-delà et couvre aussi les aspects mémoriaux et de relèvement social collectif.

60 *Stratégie de sortie de crise dans la région de Diffa*, cabinet du Premier ministre nigérien, version de juillet 2021.

61 Haute Autorité à la Consolidation de la Paix – HACP, *Document cadre de prise en charge de la reddition des éléments de Boko Haram*, Décembre 2016.

62 Jeannine Ella Abatan et Remadji Hoinathy, « Réussir Goudoumaria: les ex-associés de Boko Haram se réintègrent-ils ? », ISS, 8 décembre 2021, disponible sur : https://issafrica.org/fr/iss-today/reussir-goudoumaria-les-ex-associes-de-boko-haram-se-reintegrent-ils.

et de prendre en compte les besoins des communautés d'accueil, des séances de sensibilisation ont été organisées et un programme de soutien socioéconomique au profit de 600 jeunes de ces communautés a été mis en œuvre pour soutenir et renforcer leur résilience à l'extrémisme violent.

Il s'agit là d'un programme qui veille à ce que les objectifs de justice et ceux de la paix ne s'excluent pas l'un l'autre. Toutefois, outre le fait que ce processus souffre d'un manque de financement conséquent, il est limité à la région de Diffa et ne semble pas faire école dans l'ouest du pays alors même, comme déjà relevé, qu'il est indispensable pour une sortie de crise durable. De plus, il y a besoin de mieux baliser le cadre conceptuel et juridique de cette justice transitionnelle au Niger pour en faire un outil de première importance et non un mécanisme marginal comme il l'est actuellement.

Il faut, en outre, faire part ici d'une évolution récente du cadre institutionnel à propos de la réparation accordée aux victimes des conflits armés au Niger. Il s'agit de la création par l'État du Niger d'un fonds « waqf[63] », destiné à soutenir les ayants droit des agents des forces de défense et de sécurité décédés ou disparus en service commandé avec engagement, ou ayant succombé, ou devenus invalides des suites de blessures survenues sur le champ d'opérations[64]. En effet, le 7 février 2020, par le décret n° 20-136 /PRN/MF, une « Haute autorité du waqf » a été créée. Ce même texte détermine les règles de gestion et de supervision de ce mode de financement.

Aussi, il y a tout lieu de penser que cet instrument de réparation puisse couvrir toutes les victimes, au-delà des seuls agents des forces de défense et de sécurité. Il pourra, ce faisant, être un outil conséquent pour l'État du Niger afin de remplir ses obligations de réparation vis-à-vis des victimes de conflits.

Une pratique balbutiante à améliorer

Les conflits qui sévissent au Niger et au Sahel en général ont certainement plusieurs causes[65]. Parmi celles-ci, l'absence de progrès en matière de développement dans différents secteurs est apparue comme un vecteur de la marginalisation politique, économique et sociale qui a conduit à la radicalisation de certaines couches sociales. Dans ce contexte, le risque est grand que les besoins en réparation soient inadéquatement pris en charge si le diagnostic approprié n'est pas conduit en amont de tout programme de réparation.

Aussi faudra-t-il qu'un tel programme soit conçu et mis en œuvre dans la perspective post-conflit de parvenir à une paix durable. Sa conception peut ainsi prendre en compte les formes de réparation énoncées précédemment (à savoir

63 Selon le droit islamique, le *waqf* est une donation faite à perpétuité par un particulier à une œuvre d'utilité publique, pieuse ou charitable, ou à un ou plusieurs individus.

64 Voir G5 Sahel, « Lancement du premier fonds public Waqf au profit des forces de Défense et de Sécurité du Niger », 12 avril 2021, disponible sur : https://www.g5sahel.org/lancement-du-premier-fonds-public-waqf-au-profit-des-forces-de-defense-et-de-securite-du-niger/.

65 Isel Van Zyl, *Prévenir l'extrémisme violent : Le rôle des communications*, note d'analyse ISS, 31 mars 2020, disponible sur : https://issafrica.org/fr/recherches/note-danalyse/prevenir-lextremisme-violent-le-role-des-communications.

restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition) et les regrouper en deux catégories : d'une part, les réparations matérielles et les réparations symboliques, d'autre part la distribution individuelle et la distribution collective de chaque type de réparation.

Les réparations, matérielles ou symboliques, peuvent elles-mêmes revêtir différentes formes. La première catégorie peut prendre la forme d'une indemnisation, c'est-à-dire des versements en espèces ou des ensembles de services, lesquels peuvent inclure l'éducation, la santé, le logement, *etc*. La deuxième catégorie peut comporter des excuses officielles, l'institution de jours de commémoration, la création de lieux symboliques dédiés à la mémoire des victimes. Ces mesures relèveraient de la catégorie « satisfaction ».

Cependant, les programmes de réparation doivent comprendre les deux types de prestations pour être efficaces. En effet, les programmes qui mettent en place diverses prestations allant des prestations matérielles aux prestations symboliques, chacune étant distribuée à la fois individuellement et collectivement, ont vocation à atteindre une plus grande proportion de victimes que ceux qui privilégient uniquement la distribution de prestations matérielles. En effet, les victimes de catégories de violations différentes ne doivent pas forcément recevoir exactement les mêmes types de prestations ; disposer d'une plus large panoplie de prestations permettra à un plus grand nombre de victimes d'être couvert[66]. Dans le contexte nigérien, un programme de réparation uniquement matériel peut s'avérer inapproprié du fait de la diversité des victimes et des préjudices subis. Il sera plus adéquat de mettre en place un processus combinant aussi bien des versements en espèces que des soins de santé, une aide pour l'éducation et le logement, des formations professionnelles, *etc*. Ce type de programme dit complexe, offre la possibilité d'accorder des prestations à un plus grand nombre de victimes, ainsi qu'à d'autres personnes affectées d'une manière ou d'une autre, en particulier dans le cas des mesures symboliques collectives, ainsi que la possibilité de cibler les prestations avec une certaine souplesse pour répondre aux besoins particuliers des victimes.

Cependant, le constat est que des initiatives se développent dans les zones affectées par les conflits au Niger sans une cohérence générale des objectifs et de la mise en œuvre. Ces initiatives[67] ont néanmoins l'avantage d'exister puisqu'elles contribuent peu ou prou à la réparation, au moins collective, des victimes du conflit, notamment par la réhabilitation des infrastructures sociales et la perspective d'une cohésion sociale et de réconciliation.

En effet, les violations subies dans les conflits armés ont porté atteinte à la cohésion sociale, principalement à travers les violations des droits fondamentaux, y compris les violences sexuelles et sexistes de la part de divers acteurs. Dans un tel contexte, un programme de réconciliation, parallèle au mécanisme judiciaire, est nécessaire pour promouvoir la réinsertion pacifique des auteurs d'une part et

66 Voir Principes et directives, *op. cit*. note 18 et Theo Van Boven, *op. cit*. note 24.

67 Nous pouvons citer les exemples du programme du Fonds de stabilisation du Lac Tchad exécuté dans la région de Diffa à l'Est et du Programme de reconstruction de la région de Tillaberi à l'Ouest du Niger, conduits par l'État nigérien.

la prise en charge des réparations aux victimes, d'autre part. Aussi, des solutions durables, stratégiques et globales tenant compte des besoins des personnes affectées doivent-elles être identifiées en les consultant. De plus, les processus de dialogue inclusif et multipartite visant à instaurer la confiance et à surmonter les divisions entre les communautés et les groupes de parties prenantes, en particulier entre les administrations et autorités locales d'une part et les communautés d'autre part, demeurent indispensables pour éviter les victimisations secondaires et ainsi donner des garanties de non-répétition[68]. Aussi, les communautés doivent-elles être consultées en vue de l'élaboration d'un processus de réintégration acceptable. Les victimes de violences sexistes doivent également être consultées et bénéficier de services de soutien afin de faciliter leur réintégration dans leur communauté. De préférence, les programmes de cohésion sociale et de réconciliation doivent être conçus et mis en œuvre au niveau régional ou tout au moins prévoir des consultations régionales et inclure des interventions clés au niveau communautaire[69].

C'est sans doute pour tenir compte de la nécessité d'une vision cohérente et complète de la réparation et d'une sortie de crise durable que le Niger a adopté la Stratégie Nationale de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent (SNPREV[70]) en octobre 2020. La mise en œuvre de ce cadre d'intervention pourrait sans doute permettre une meilleure approche de la réparation due aux victimes des conflits au Niger.

Conclusion

La gravité et l'ampleur de l'impact de la crise liée aux conflits au Sahel et au Niger en particulier, sont exacerbées par les pratiques économiques et socioculturelles préexistantes qui ont provoqué l'apparition de contraintes sociales, environnementales, climatiques et de gouvernance tout au long des dernières décennies. Celles-ci ont progressivement affaibli la résilience des individus et des ménages aussi bien que la résilience systémique, entraînant la perturbation des institutions, des systèmes de production économique, ainsi que de la cohésion sociale dans la région. Les conflits armés actuels, dont les effets s'ajoutent à ces contraintes structurelles, ont provoqué des déplacements massifs, la perturbation des marchés et des services sociaux, ainsi que la détérioration de l'économie dans les zones affectées. Ils ont fait de nombreuses victimes directement ou indirectement. Dans ce contexte, il est essentiel que les États sahéliens, notamment l'État nigérien, veillent au respect de leurs obligations internationales de réparation, en créant les conditions aussi bien

68 Il est fort heureux de constater que la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP), mène dans ce cadre de nombreuses activités de réconciliation communautaire et de cohésion entre les couches sociales, ce qui, sans doute, contribue considérablement à maintenir une certaine paix intercommunautaire dans les zones affectées par les conflits au Niger, mieux que dans d'autres pays voisins qui sont dans des situations similaires.

69 Maman Aminou A. Koundy, *op. cit*. note 17.

70 Centre National d'Etudes Stratégiques et de Sécurité (CNESS) de la République du Niger, *Stratégie nationale de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent*, octobre 2020, disponible sur : https://www.g5sahel.org/wp-content/uploads/2021/03/SNPREV-Niger_-version-finale.pdf.

juridiques, institutionnelles que pratiques pour que les victimes puissent bénéficier d'une réparation, idéalement en dehors du mécanisme judiciaire de droit commun dont les limites sont connues.

Il apparaît de plus en plus urgent d'organiser la réparation des victimes des conflits au Sahel, notamment au Niger, pour au moins poser des actes symboliques de reconnaissance des victimes des conflits. Dans cette optique, il y a lieu d'entamer une démarche préalable de réadaptation de cette partie de la population pour qu'elle puisse sortir de la situation d'assisté qui, manifestement et par ailleurs, ne la satisfait pas[71]. Cette phase permettra d'établir des bases sur lesquelles s'édifieront d'autres actions visant à une réparation plus complète grâce à des mesures plus efficaces.

Toutefois, ces initiatives doivent être prises dans le cadre d'un programme holistique en veillant à sa cohérence et à la coordination de toutes les actions y relatives. Des réparations aussi bien individuelles que collectives sous des formes matérielles ou symboliques doivent être planifiées et mises en œuvre en tenant compte du contexte, des victimes et des ressources à disposition.

71 *Ibid.*

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

L'applicabilité du droit international humanitaire aux actes de violence perpétrés par des individus armés non identifiés dans le Sahel : le cas du Burkina Faso

Sanwé Médard Kienou

Sanwé Médard Kienou est professeur agrégé de droit public à l'Université Nazi Boni, à Bobo-Dioulasso, au Burkina Faso.

Email: sanwekienou@gmail.com

Texte original en français

Résumé

Le Burkina Faso a subi des attaques le plus souvent perpétrées par des individus armés non identifiés. Ces attaques ont été commises dans une région qui est sous l'emprise de groupes terroristes et de groupes criminels. L'instabilité n'est pas due à un conflit armé antérieur, mais à une dégradation continue de la situation due à des attaques non revendiquées. La question est donc de savoir si le droit international humanitaire (DIH) peut s'appliquer à une situation où les auteurs de violences ne sont pas identifiés. Cela nécessite d'examiner les conditions d'applicabilité du DIH dans les conflits armés non internationaux pour apprécier leur pertinence lorsque les auteurs des violences commises ne sont pas identifiés.

Mots clés : non identification, applicabilité, droit international humanitaire, conflits armés non internationaux, Sahel, violences, individus armés.

Introduction

Selon un rapport de l'ONG *Armed Conflict Location and Event Dataset* (ACLED), près de 12 % des violences provenant des groupes armés, sont perpétrées par des groupes armés non identifiés[1]. Cela confirme que les violences perpétrées par des hommes ou des groupes armés non identifiés se multiplient dans le monde. En Afrique, ce problème concerne majoritairement la Centrafrique, la Somalie et le Sahel. Les articles de presse font régulièrement état d'attaques conduites par des hommes armés non identifiés au Burkina Faso[2]. Hors d'Afrique, en Syrie, beaucoup d'attaques sont également menées par des groupes armés non identifiés. Le groupe Lafarge a ainsi reconnu avoir versé indirectement de l'argent à des groupes armés non identifiés afin de maintenir le fonctionnement de sa cimenterie dans une zone globalement contrôlée par l'État islamique[3].

Dès lors, se pose la question de la définition du « groupe armé non identifié » et des « individus armés non identifiés ». Dans le cadre de cette étude, ces expressions renvoient d'abord aux groupes et aux individus dont les attaques contre les forces gouvernementales, les civils ou d'autres groupes armés, sont rarement revendiquées. L'absence de revendication rend difficile l'attribution de ces attaques à un groupe déterminé. Celles-ci sont en effet généralement menées dans des zones caractérisées par une conflictualité et une instabilité consécutives à l'impossibilité pour l'État d'y exercer son autorité. Plusieurs porteurs d'armes, qui n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs et qui s'allient souvent par opportunisme, y pullulent. Ainsi, même si ces zones sont sous l'influence d'un ou de plusieurs groupes armés connus, ces attaques ne sont pas, dans leur grande majorité, revendiquées par ceux-ci. Selon un rapport de l'Institut d'études de sécurité (ISS), « au Burkina, où de nombreuses attaques n'ont pas été revendiquées, l'expression « hommes armés non identifiés (HANI) » est [également] utilisée[4] ».

1 ACLED, *Unidentified Armed Groups*, juillet 2012, p. 12, disponible sur : https://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2012/07/ACLED_Unidentified-Armed-Groups-Working-Paper_July-2012.pdf (toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022).

2 Nadia Chahed, « Burkina Faso : plus de 2 000 personnes ont fui leurs villages après une série d'attaques dans le Sahel », *Agence Anodolu*, 30 avril 2021, disponible sur : https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-plus-de-2-mille-personnes-ont-fui-leurs-villages-apr%C3%A8s-une-s%C3%A9rie-d-attaque-dans-le-sahel/2225741. Selon cet article, « [a]u total 2 224 personnes dont 438 femmes et 1 308 enfants ont fui les villages de Koumbri, Yatakou et Sikiré dans la commune de Seytenga (région du Sahel dans le Nord du Burkina Faso) après des attaques perpétrées par des individus armés non identifiés, ayant fait lundi, 18 morts, a rapporté jeudi soir, la direction régionale du ministère chargé de l'Action humanitaire ». Dans un communiqué administratif du 7 août 2020, le gouverneur de la région de l'Est au Burkina Faso annonçait : « ce jour vendredi 7 août 2020, vers 12 heures, des individus armés non identifiés ont fait irruption dans le marché de bétail de Namoungou, village de la commune de Fada N'Gourma et se sont attaqués aux populations. » Communiqué administratif, n° 2020-024/MATDC/REST/GVRT-FGRM/CAB du 7 août 2020.

3 Franceinfo, « Syrie : le groupe Lafarge reconnaît avoir indirectement financé des groupes armés », *Franceinfo*, 02/03/2017, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/droit-et-justice/syrie-le-groupe-lafarge-reconnait-avoir-indirectement-finance-des-groupes-armes_2078359.html.

4 W. Assanvo, B. Dakono, L-A Théroux-Bénoni et Ibrahim Maïga, « Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma », ISS-Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest 26*, 10 décembre 2019, p. 3, disponible sur : https://issafrica.org/fr/recherches/

Un groupe armé peut refuser de s'identifier pour des raisons stratégiques : mener des activités de terrorisme ou user de l'anonymat pour ne pas avoir à assumer la responsabilité des exactions[5]. Cependant, il arrive que les auteurs d'attaques ne soient jamais identifiés, parce qu'aucun groupe armé ne peut affirmer avec certitude son lien d'appartenance avec les auteurs de ces attaques, en raison de la multiplication des porteurs d'armes et de la situation d'insécurité généralisée.

Les rapports de Crisis Group font état de trois groupes opérant sur le territoire burkinabè. D'abord, *Ansarul Islam*, créé par Malam Ibrahim Dicko, prêcheur radicalisé de la province du Soum dans le Nord du pays[6]. Ce groupe a des racines essentiellement nationales même si Hamadoun Kouffa, fondateur du groupe armé le Front de Libération du Macina, dans le centre du Mali, en est le mentor[7]. *Ansarul Islam* semble couvrir une zone d'influence s'étendant à une partie des provinces du Soum, du Bam et du Sanmatenga, correspondant au Nord-Est et au Centre-Nord du Burkina Faso[8]. L'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS), encore appelé État Islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO) est le second groupe qui est considéré comme agissant sur le territoire burkinabè. Il est actif dans le nord et dans l'est du territoire burkinabè[9]. Le troisième groupe est le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), actif apparemment dans le nord du pays, ainsi qu'à l'ouest et à l'est[10]. *Ansarul Islam* aurait fait allégeance à ce groupe qui compterait par ailleurs un contingent de burkinabès[11]. Ainsi, au Burkina Faso, les provinces des régions du Nord et de l'Est du territoire, du Centre-Nord, ainsi que de la Boucle du Mouhoun sont celles qui sont les plus affectées par la dégradation de la situation sécuritaire.

Au Burkina Faso, entre 2016 et 2020, seules neuf attaques ont été revendiquées par des groupes armés : quatre par l'État islamique, deux par le GSIM, un par *Ansarul Islam* et deux revendiqués conjointement par l'État islamique et par le GSIM[12]. Ce chiffre est insignifiant quand on sait que selon l'Observatoire pour la Démocratie et les droits de l'homme, 580 attaques au moins se sont produites entre le 4 avril 2015 et le 31 mai 2020[13]. La conclusion qui s'impose est que la presque totalité des attaques au Burkina Faso ne sont revendiquées par aucun groupe. Cette absence de revendication est problématique au regard de la multiplicité des acteurs

rapport-sur-lafrique-de-louest/extremisme-violent-criminalite-organisee-et-conflits-locaux-dans-le-liptako-gourma.

5 ACLED, *op. cit*. note 1, pp. 1-2.

6 Crisis Group, « Nord du Burkina Faso : ce que cache le Jihad », *Rapport Afrique n° 254*, 12 octobre 2017, pp. 3-4, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/burkina-faso/254-social-roots-jihadist-violence-burkina-fasos-north.

7 *Idem*, p. 9.

8 *Idem*, pp. 10-12.

9 Crisis Group, « Burkina Faso : sortir de la spirale des violences », *Rapport Afrique n° 287*, 24 février 2020, p. 12, disponible sur : https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/287-burkina-faso-sortir-de-la-spirale-des-violences.pdf.

10 *Ibid.*

11 *Ibid*, p. 11.

12 Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, coopération pour le développement, *Défis sécuritaires et coopération au développement au Burkina Faso*, Rapport 2019, juin 2020, p. 68.

13 Observatoire pour la Démocratie et les Droits de l'homme (ODDH), *Burkina Faso, Risque d'un nouveau Rwanda ? Bilan de la Violence au Burkina Faso 4 avril 2015 – 31 mai 2020*, Ouagadougou, 22 juin 2020, p. 24.

intervenant dans les zones concernées par la dégradation de la situation sécuritaire : les bandits de grands chemins, la criminalité organisée liée au trafic de cigarettes, au braconnage, à l'orpaillage, les narcotrafiquants, les groupes armés terroristes dont ce sont les zones d'influence, les milices d'autodéfense[14]. Dans un tel contexte, l'absence de revendication rend difficile l'identification d'un groupe armé impliqué dans un conflit armé au sens du droit international humanitaire (DIH[15]).

D'un point de vue temporel, la situation burkinabè est particulièrement évolutive et volatile ; la présente analyse prend ainsi en compte de la situation à partir de 2015 jusqu'à mars 2022. L'intérêt de cette étude est de se pencher sur l'applicabilité du DIH dans un contexte de délitement progressif de l'État marqué par une dégradation continue de la situation sécuritaire. À l'inverse du Mali où un conflit armé existait déjà avant la multiplication des actes terroristes, ne permet pas de douter de l'applicabilité du DIH, la situation au Burkina Faso se caractérise par des actes de violence qui ne s'inscrivent pas dans un conflit armé déjà existant. Dans la mesure où ces actes de violence étaient vus, initialement, comme un problème de sécurité, il était compréhensible qu'ils ne soient pas revendiqués par leurs auteurs. Toutefois, leur recrudescence pose la question de la réunion des conditions d'applicabilité du DIH et, subséquemment, de la difficulté d'établir avec précision, la date à partir de laquelle le DIH commence à s'appliquer. Le fait que la majorité des attaques ne soient pas revendiquées, rend encore plus difficile l'application du DIH. Le plus souvent, on dit des individus qui mènent ces attaques, qu'ils sont « non identifiés ». Comme leurs actions interviennent dans un contexte de dégradation sécuritaire, des doutes apparaissent, par exemple, quant à leur degré d'organisation. Le problème qui se pose est donc le suivant : l'absence d'identification d'un groupe armé peut-elle constituer un obstacle à l'application du DIH dans les situations de dégradation de la situation sécuritaire ?

Il convient à ce stade d'écarter l'hypothèse où le groupe armé non identifié est soutenu par un État tiers. Dans ce cas en effet, s'il était établi qu'un État tiers exerce un contrôle global sur le groupe armé non identifié, il s'agirait d'une internationalisation du conflit armé non international (CANI). L'hypothèse qui nous intéresse est celle où des individus, éventuellement constitués en groupe, conduisent leurs actions sans le soutien d'un État tiers. Peut-on, dans cette hypothèse, affirmer qu'un conflit armé non international existe, même si le groupe armé n'a pas été identifié ?

Dans la suite de cette analyse, nous allons tenter de démontrer que l'absence d'identification du groupe armé rend difficile la détermination de l'existence d'un conflit armé. En effet, en l'absence d'identification du groupe, il est difficile de déterminer si les deux critères permettant de qualifier une situation de CANI sont satisfaits : le degré d'organisation du groupe (I) et le niveau d'intensité de la violence (II).

14 W. Assanvo *et al.*, *op.cit.* note 4, pp. 9-20.

15 Il convient de noter que la revendication d'attaques ne constitue pas le seul moyen d'identification d'une partie au conflit, notamment lorsqu'il s'agit de groupes armés. Parmi les autres moyens, nous pouvons mentionner : le dialogue confidentiel avec les parties, la collecte de renseignements par les forces militaires et de sécurité, le témoignage de personnes témoins ou victimes d'exactions, les poursuites judiciaires, les sources de presse, les travaux académiques, *etc.*

I. L'incidence de l'absence d'identification dans l'évaluation du caractère organisé du groupe armé

L'article 3 commun aux Conventions de Genève et le Protocole additionnel II ne précisent pas les critères permettant d'établir le caractère « organisé » d'un groupe armé. C'est essentiellement à la jurisprudence et à la doctrine qu'est revenue cette tâche. Selon la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), un groupe armé peut être considéré comme « organisé » s'il remplit certaines conditions : l'existence d'une structure de commandement, la capacité à conduire des opérations militaires coordonnées, la preuve d'un certain niveau logistique, la capacité du groupe à respecter et à faire respecter le DIH, sa capacité à parler d'une seule voix et à développer des stratégies miliaires et des tactiques unifiées[16]. De ces éléments, Zakaria Dabone a fait ressortir trois idées fortes s'agissant de l'existence d'un groupe armé : « on s'aperçoit que trois idées transparaissent et l'on ne peut pas dire que si un groupe ne parvient pas à satisfaire l'une d'elles, il mériterait encore la dénomination de partie à un conflit armé. Ces trois idées sont celles de la cohésion, d'une certaine puissance et d'une opérationnalité[17] ». Alors que la « cohésion » renvoie à la structure de commandement, à la discipline, à la stratégie militaire unique, et au fait de parler d'une voix, la « puissance » fait référence à la capacité de recrutement, à l'existence d'un quartier général ou d'un contrôle territorial ainsi qu'à la possession d'armes ou de matériel militaire[18]. L'« opérationnalité » vise les instructions militaires, l'usage de tactiques militaires ou le lancement et la réalisation d'opérations militaires[19].

Dans la situation qui règne actuellement au Burkina Faso, il apparaît difficile d'appliquer le critère d'« organisation » (A). Il s'ensuit que l'absence d'une structure de commandement identifiée rend l'application du DIH difficile (B).

A. La difficile application du critère d'« organisation » à la situation au Burkina Faso

La difficulté d'appliquer le critère d'« organisation » à la situation au Burkina Faso découle du fait que certains éléments indiquent une certaine organisation des groupes armés non identifiés (1) tandis que d'autres éléments suggèrent l'inverse (2).

1. Les éléments indiquant une certaine « organisation » des groupes armés non identifiés

Il apparaît qu'au Burkina Faso, les opérations menées contre les forces de défense et de sécurité sont très souvent planifiées et elles indiquent un niveau de stratégie et

16 TPIY, *Le Procureur c/ Ramush Haradinaj, Idrij Balaj et Lahi Brahimaj*, affaire n° IT-04-84-T, jugement (chambre de première instance I), 3 avril 2008, par. 60, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/haradinaj/tjug/fr/080403.pdf.

17 Zakaria Dabone, *Le droit international public relatif aux groupes armés non étatiques*, Schulthess Médias Juridiques SA, Genève, Zurich, Bâle, 2012, p. 83.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

de tactiques militaires appréciables[20]. Selon le rapport du ministère burkinabè des finances et du développement, « [l]es acteurs de l'insécurité, au Sahel, semblent être plus organisés et plus informés sur les mouvements des FDS. Ils agissent sous l'effet de la surprise et changent régulièrement de modes opératoires[21] ». Le *modus operandi* des attaques traduit donc une certaine organisation des groupes qui les conduisent. C'est ce qui ressort notamment de l'attaque du 14 novembre 2021 dirigée contre le détachement de gendarmerie chargé de sécuriser la mine d'Inata[22]. Cette attaque, qui est la plus meurtrière que l'armée burkinabè ait connue à ce jour, a causé la mort de 53 gendarmes sur les 120 que comptait le détachement, tandis que 20 gendarmes sont à ce jour portés disparus[23]. On évoque ainsi un nombre important d'individus armés circulant à bord de *pick up* ou à moto[24]. La capacité des terroristes à tendre des embuscades meurtrières aux forces de défense et de sécurité illustre aussi le caractère planifié des attaques. Il suffira d'évoquer ici l'embuscade du 23 décembre 2021 tendue aux volontaires de la patrie (VDP) à You, dans la région du Nord[25]. Cette embuscade a entraîné la mort de 41 personnes, dont Soumaila Ganamé alias Ladji Yoro, le plus célèbre des VDP burkinabè[26]. Il convient également de mentionner l'attaque du 18 août 2021, menée à 25 km de Gorgadji, dans la région du Sahel, contre un convoi mixte composé de militaires, de civils et de VDP qui devaient rejoindre Arbinda en provenance de Dori[27]. Cette attaque a causé la mort de 80 personnes dont 65 civils et 15 gendarmes[28].

Le caractère organisé de ces opérations ressort également de la volonté manifeste d'isoler des villes, des villages et des provinces en détruisant les pylônes utilisés par les différents réseaux de téléphonie mobile[29]. Il s'agit ici de couper toute possibilité de communication pour les populations afin de faciliter les attaques. La destruction des antennes de communication s'accompagne bien souvent d'une

20 Crisis Group, *op. cit*. note 9, pp. 35-40.

21 Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, coopération pour le développement, *op. cit*. note 12, p. 69.

22 Le Figaro, « Burkina : L'attaque de dimanche contre les gendarmes a fait au moins 53 morts », 17 novembre 2021, disponible sur : https://www.lefigaro.fr/flash-actu/burkina-au-moins-20-morts-dans-une-attaque-contre-un-detachement-de-gendarmerie-20211114.

23 Jeune Afrique, « Burkina Faso : colère et indignation à l'inhumation de gendarmes tués à Inata », 24 novembre 2021, disponible sur : https://www.jeuneafrique.com/1270246/politique/burkina-faso-colere-et-indignation-a-linhumation-de-gendarmes-tues-a-inata/.

24 Voice of America, « Burkina Faso: l'attaque d'Inata illustre la déroute de l'armée face aux jihadistes », 23 novembre 2021, disponible sur : https://www.voaafrique.com/a/burkina-l-attaque-d-inata-illustre-la-d%C3%A9route-de-l-arm%C3%A9e-face-aux-jihadistes/6324376.html.

25 Lefaso.net, « Burkina : Un deuil de 48 heures décrété après la mort de 41 personnes dont Ladji Yoro dans une attaque dans le Nord », 26 décembre 2021, disponible sur : https://lefaso.net/spip.php?article110088#:~:text=En%20m%C3%A9moire%20des%20victimes%20de,27%20d%C3%A9cembre%202021%20%C3%A0%2023h59.

26 *Ibid*.

27 Le Point Afrique, « Burkina Faso : l'attaque d'un convoi fait 80 morts », 19 août 2021, disponible sur : https://www.lepoint.fr/afrique/burkina-faso-l-attaque-d-un-convoi-fait-47-morts-19-08-2021-2439467_3826.php.

28 *Ibid*.

29 Siébou Kansié et Jules Natabzanga Ouédraogo, « Burkina Faso : destruction de pylônes, d'aérodrome, des édifices publics, rien n'échappe à la colère des terroristes », *Libre info*, 8 février 2022, disponible sur : https://libreinfo.net/burkina-faso-destruction-de-pylones-daerodrome-des-edifices-publics-rien-echappe-encore-a-la-colere-des-terroristes/.

destruction des lignes électriques dans le but de plonger ces localités dans le noir[30]. Ces actes de destruction de pylônes de téléphonie mobile et de lignes électriques, une méthode utilisée dans plusieurs régions et provinces, constituent de prime abord, l'expression de stratégies mûrement conçues et méthodiquement mises en œuvre.

De plus, ces groupes parviennent à se procurer des armes qui leur confèrent une force de frappe parfois supérieure à celle des forces armées gouvernementales. Si les bombes utilisées sont très souvent artisanales, les comptes rendus des attaques indiquent l'utilisation régulière de *kalachnikovs*, de lance-roquettes, *etc*. Cette capacité à se fournir régulièrement en armes indique l'existence d'une structure de commandement[31]. Selon l'Institut d'études de sécurité, « ces groupes disposent d'un armement varié constitué principalement de fusils d'assauts (AK 47/kalachnikov), de mitrailleuses légères (PK), de mitrailleuses lourdes (12,7 mm et 14,2 mm), de lance-roquettes (RPG) et de mortiers. Ils ont également recours à des engins explosifs improvisés[32] ».

Par ailleurs, ces groupes arrivent à recruter des membres au sein de la population, ce qui traduit une certaine forme d'organisation :

> Pour recruter, les jihadistes exploitent les situations d'injustice, très souvent liées à des conflits fonciers qui se doublent d'enjeux politiques et communautaires. Plutôt qu'un profil type de jihadiste, il existe des situations favorables au recrutement d'individus ou de groupes entiers : des habitants ayant des difficultés à faire valoir leurs droits fonciers, des orpailleurs dont l'accès aux mines est fragilisé, des bandits qui cherchent l'appui des puissants. […] Les jihadistes recrutent aussi parmi les groupes rompus au maniement des armes. Au Burkina Faso, qui n'a connu aucune rébellion, cette catégorie comprend d'anciens militaires ou déserteurs et surtout des bandits de grand chemin. On observe aujourd'hui un processus de jihadisation du banditisme particulièrement notable au Burkina […][33].

Il faut également mentionner que les groupes armés recrutent au sein des populations des groupes ethniques dans lesquels existe un fort sentiment d'injustice, tels que les éleveurs peuls[34]. La violence ethnique entre éleveurs peuls et membres d'autres groupes ethniques agriculteurs, est exploitée par des groupes armés qui proposent leur protection qui n'est pas sans contrepartie. L'augmentation du nombre des auteurs d'attaques, tant dans l'espace que dans le temps, montre que les groupes qui sont derrière ces attaques, ont su intensifier le recrutement, comme le confirme un rapport du Conseil économique et social du Burkina Faso qui évoque « une tendance

30 Hamadou Ouédraogo, « Burkina : Titao se réjouit de retrouver la lumière », *Minute.bf*, 22 février 2022, disponible sur : https://minute.bf/burkina-titao-se-rejouit-de-retrouver-la-lumiere/.

31 TPIY, *Le Procureur c/ Slobodan Milosevic*, Décision relative à la demande d'acquittement, affaire n° IT-02-54-T (chambre de première instance), 16 juin 2004, par. 23, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/tdec/fr/040616.pdf.

32 W. Assanvo *et al*., *op. cit*. note 4, p. 10.

33 Crisis Group, *op. cit*. note 9, p. 15.

34 Crisis group, « *Réordonner les stratégies de stabilisation du Sahel* », *Rapport Afrique n° 299*, 1er février 2021, p. 5, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy.

quasi-exponentielle du nombre d'attaques entre 2015 et 2019 passant de 3 attaques à 224[35] ». Cela démontre une capacité d'organisation, même si on ne peut ignorer que des membres sont recrutés contre leur gré, en raison de la contrainte qui est exercée tant sur leur personne que sur leurs familles.

L'organisation de ces groupes peut aussi se déduire de leurs capacités à utiliser des fonds issus d'activités criminelles afin de recruter durablement et de former les personnes recrutées : « ces fonds sont nécessaires pour maintenir leurs organisations (ou cellules), recruter et former des combattants, et aussi pour entretenir les combattants et leurs familles, le cas échéant[36] ».

Par ailleurs, la presse a pu se faire l'écho de négociations entre les autorités burkinabè et ces hommes armés *via* des intermédiaires, en vue d'obtenir une accalmie sur le front des attaques durant la période électorale au Burkina en octobre et novembre 2020[37]. S'il s'avérait que ces négociations ont bien eu lieu, cela conforterait l'idée que ces groupes ont un certain degré d'organisation.

Tous ces éléments tendent à indiquer que les acteurs de la violence au Burkina Faso sont constitués en groupes armés organisés. Pour autant, certains éléments tendent à remettre en cause le caractère organisé de ces groupes armés non identifiés.

2. Les éléments susceptibles de relativiser le caractère organisé des groupes armés non identifiés

Certains éléments tendent à relativiser le degré d' « organisation » des groupes armés non identifiés au Burkina Faso.

Tout d'abord, en l'absence d'identification du groupe, il est difficile de déterminer s'il dispose d'une structure interne de commandement[38]. La structure de commandement est certainement l'un des critères les plus importants permettant d'établir le caractère « organisé » d'un groupe armé[39]. Selon le Tribunal pénal international pour le Rwanda, dans l'affaire *Akayesu*, « les forces armées opposées au gouvernement doivent agir sous la conduite d'un commandement responsable, ce qui suppose un degré d'organisation au sein du groupe armé ou des forces armées dissidentes[40] ». Dans l'affaire *Boskoski*, la Chambre de première instance du

35 Conseil économique et social, *Mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en zone UEMOA : cas du Burkina Faso, Rapport public 2020*, août 2020, p. 27.

36 Groupe Intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), cité par Elie Kaboré, « Financement du terrorisme : pour recruter, former et entretenir les combattants et leurs familles », *L'Economiste du Faso*, disponible sur : https://www.leconomistedufaso.bf/2021/07/19/financement-du-terrorisme-pour-recruter-former-et-entretenir-les-combattants-et-leurs-familles/.

37 Sam Mednick, « Burkina Faso's secret peace talks and fragile jihadist ceasefire », *The New Humanitarian*, 11 mars 2021, disponible sur : https://www.thenewhumanitarian.org/2021/03/11/exclusive-burkina-faso-s-secret-peace-talks-and-fragile-jihadist-ceasefire.

38 Tilman Rodenhauser, *Organizing Rebellion: Non-State Armed Groups under International Humanitarian Law, Human Rights Law, and International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 72.

39 Sandesh Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflicts*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 175.

40 Tribunal Pénal International pour le Rwanda, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, affaire n° ICTR-96-4-I, jugement (Chambre I), 2 septembre 1998, par. 623, disponible sur : https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgements/fr/980902-1.pdf.

TPIY a énuméré les éléments permettant de signaler la présence d'une structure de commandement :

> La formation d'un état-major général ou d'un commandement supérieur, qui nomme les commandants et leur donne des ordres, fait connaître le règlement interne, organise l'approvisionnement en armes, autorise les actions militaires, confie des missions aux membres de l'organisation, publie des bulletins et des communiqués politiques, et qui est tenu informé par les unités opérationnelles de toute évolution au sein de la zone de responsabilité de celles-ci. D'autres éléments entrent dans cette catégorie, tels que l'existence d'un règlement régissant l'organisation et à la structure du groupe armé, la nomination d'un porte-parole officiel, la publication de communiqués sur les actions et opérations militaires et entreprises par le groupe armé, l'existence d'un état-major général ; l'établissement d'un règlement interne prévoyant l'organisation des troupes, définissant le rôle des commandants d'unité et de leurs seconds ainsi que celui des commandants de compagnie, de section et de groupe, et établissant une hiérarchie militaire entre les différents échelons de commandement, et la transmission de règlement aux soldats et aux unités opérationnelles[41].

Le jugement *Boskoski* permet de distinguer les critères qui peuvent être évalués car ils sont rendus publics comme des communiqués et des déclarations officielles, des critères moins facilement accessibles, comme le règlement interne des groupes armés non identifiés. Ainsi, le jugement insiste sur la publication de bulletins et de communiqués politiques, ainsi que sur la nomination d'un porte-parole officiel permettant au groupe armé de communiquer sur ses actions militaires et d'en rendre compte. La publication de communiqués et les rapports sur les opérations militaires du groupe permettent à celui-ci de les assumer et de les revendiquer. La particularité de la situation burkinabè réside justement dans le silence quasi-total des acteurs sur les attaques menées. Comme rappelé précédemment, entre 2016 et 2020, seules neuf attaques ont été revendiquées sur plus de cinq cents qui ont été commises[42]. Cela jette le doute sur l'existence d'une structure de commandement suffisamment informée des actions de ses hommes sur le terrain opérationnel. Même l'attaque du détachement militaire d'Inata qui constitue l'attaque la plus meurtrière pour les forces de défense et de sécurité burkinabè, n'a pas été officiellement revendiquée, la presse évoquant cependant une attaque du GSIM[43]. L'attaque de Solhan, dans la nuit du 4 au 5 juin 2021, à ce jour la plus meurtrière au Burkina Faso avec la mort

41 TPIY, *Le Procureur c/ Ljube Boskoski, Johan Tarculovski*, affaire n° IT-04-82-T, jugement (Chambre de première instance II), 10 juillet 2008, par. 199, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/boskoski_tarculovski/tjug/fr/080710_Boskoski_Tarculovski_judgement_fr.pdf.

42 Conseil économique et social, *op. cit*. note 35, p. 27.

43 Morgane le Cam, « Au Burkina Faso, la colère monte après l'attaque meurtrière du poste d'Inata », *Le Monde*, 19 novembre 2021, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/11/19/au-burkina-faso-la-colere-monte-apres-l-attaque-meurtriere-du-poste-d-inata_6102704_3212.html.

de 160 civils[44], a d'abord visé le poste des VDP avant l'exécution des civils[45]. Cette attaque n'a pas été revendiquée non plus[46]. Si Solhan semble faire partie de la zone d'influence du GSIM, le mode opératoire semble *a priori* plus proche de celui de l'EIGS[47]. Tant le GSIM que l'EIGS ont démenti leur implication dans cette attaque[48].

S'agissant de l'existence d'un règlement interne, cela est difficile à établir du fait de l'opacité de ces groupes.

Même si les attaques contre les forces de défense et de sécurité indiquent que les acteurs de l'insécurité ont des connaissances en termes de stratégie militaire, le doute est permis sur l'existence d'une autorité planifiant la quasi-totalité des attaques ou les coordonnant à quelque niveau que ce soit. Dans le jugement *Limaj*, si la Chambre de première instance du TPIY a rejeté les objections relatives au mystère et à l'opacité sur l'organisation de l'Armée de libération du Kosovo (UCK), c'est en grande partie parce que ce groupe disposait d'un porte-parole officiel et communiquait publiquement sur les actions militaires menées sur le terrain. De plus, les principaux responsables de l'UCK étaient connus et son règlement disciplinaire interne était accessible[49]. Selon la Chambre de première instance, l'état-major de l'UCK « publiait des bulletins et communiqués qui informaient le public et la communauté internationale de ses objectifs et activités[50] ». En ce sens, l'UCK représente le groupe armé permettant de faire la distinction entre un groupe armé clandestin et un groupe armé non identifiable. Il importe de ne pas confondre le groupe qui évolue dans la clandestinité pour des raisons évidentes de sécurité de ses principaux responsables, du groupe armé non identifiable. À titre d'exemple, les principaux responsables du Hezbollah évoluent dans la clandestinité, alors que ce groupe armé libanais est identifiable, incarné par un leader bien connu et qu'il revendique les attaques qu'il conduit.

Par conséquent, le fait que les responsables des attaques perpétrées sur le territoire burkinabè ne soient pas identifiés et qu'aucun groupe ne les revendique, conduit à s'interroger sur l'existence d'une structure de commandement concevant ces attaques. Cette absence d'une structure de commandement identifiée rend, dès lors, l'application du DIH difficile.

44 Nadoun Coulibaly, « Burkina Faso : ce que l'on sait de l'attaque de Solhan », *Jeune Afrique*, 7 juin 2021, disponible sur : https://www.jeuneafrique.com/1184499/politique/burkina-ce-que-lon-sait-sur-lattaque-de-solhan/.

45 *Ibid*.

46 Rose-Marie Bouboutou-Poos, « Violences djihadistes : pourquoi le Burkina Faso a du mal à vaincre les groupes armés ? », 08 juin 2021, *BBC News Afrique*, disponible sur : https://www.bbc.com/afrique/region-57385879.

47 France 24, « Burkina Faso : la tragédie de Solhan ne restera pas impunie, assure le Premier ministre », 8 juin 2021, disponible sur : https://www.france24.com/fr/afrique/20210608-burkina-faso-la-tragédie-de-solhan-ne-restera-pas-impunie-assure-le-premier-ministre.

48 Radio France Internationale (RFI), « Massacre de Solhan : entre le GSIM et l'EI, l'enjeu de la réputation », 25 juin 2021, disponible sur : https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210625-massacre-de-solhan-entre-le-gsim-et-l-ei-l-enjeu-de-la-r%C3%A9putation.

49 TPIY, *Le Procureur c/ Fatmir Limaj, Haradin Bala, Isak Musliu*, affaire n° IT-03-66-T, jugement (chambre de première instance II), 30 novembre 2005, par. 102-103, par. 110-111, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/limaj/tjug/fr/lim-tj051130-f.pdf.

50 *Ibid*, par. 101.

B. La difficile application du DIH en l'absence d'une structure de commandement identifiée

Au Burkina Faso, l'absence d'une structure de commandement rend l'application du DIH difficile en raison de l'autonomie des membres des groupes armés (1) et de l'importance de l'identification pour établir l'existence de parties à un conflit (2).

1. L'autonomie des membres des groupes armés au Burkina Faso

L'insurrection terroriste au Burkina Faso se manifeste par le caractère hétéroclite de ceux qui l'animent. Comme le relève Crisis Group, il s'agit d'un « assemblage composite d'insurgés aux motivations locales diverses : agriculteurs ou éleveurs victimes d'injustices foncières ou de racket, bandits rompus au maniement des armes, orpailleurs en quête de protection, populations stigmatisées[51] ». À la diversité des acteurs du terrorisme, s'ajoute un contenu idéologique faible en ce sens que les facteurs locaux l'emportent sur l'objectif global religieux affiché par les groupes armés, ce qui leur confère une autonomie importante : « L'autonomie dont jouissent les unités jihadistes au Burkina Faso permet aux combattants de satisfaire leurs intérêts locaux, voire personnels[52] ». Ainsi, selon Crisis Group, les groupes terroristes au Burkina jouissent d'une autonomie particulièrement importante à l'égard du GSIM et de l'EIAO qui ont une emprise limitée pour contrôler l'action de ces unités[53]. Ces facteurs expliquent sans doute l'absence de revendication de l'écrasante majorité des attaques. Cela donne un poids considérable à l'idée du caractère plutôt individuel que collectif des attaques[54], ainsi qu'à l'inexistence, qui en découle, d'une structure de commandement exerçant un contrôle sur les auteurs des attaques. À ce sujet, l'exemple de l'attaque de Solhan est assez illustratif. Tant l'EIAO que le GSIM ont nié leur implication dans cette attaque. Pourtant, celle-ci avait été attribuée par les autorités burkinabè au GSIM par l'intermédiaire d'une de leur *katiba* (unité) présumée, la Mujaïd al-Qaïda. Selon RFI et le chercheur Héni Nsaibia :

> l'attaque de Solhan aurait en fait suscité des divisions au sein même du groupe lié à Aqmi. La katiba Mujaïd al-Qaïda, littéralement « les combattants de l'islam d'al-Qaïda », à laquelle les autorités burkinabè attribuent le massacre de Solhan, n'est connue d'aucun spécialiste de la zone – et RFI en a interrogé beaucoup –, mais les termes correspondent en fait à la manière habituelle qu'ont les combattants d'Aqmi de se désigner. Selon Héni Nsaibia, c'est bien un sous-groupe du GSIM qui a mené cette attaque, dont « la direction a choisi de se désolidariser par une communication purement stratégique[55] ».

51 Crisis Group, *op. cit*. note 9, Synthèse.
52 *Ibid*., p. 16.
53 *Ibid.*
54 Bien que l'absence de revendication n'exclue pas totalement la possibilité que ces attaques soient malgré tout menées par des groupes armés, cela semble indiquer que ces attaques soient d'initiative seulement individuelle. Selon l'auteur, les attaques perpétrées au Burkina Faso sont le fait d'individus.
55 RFI, *op. cit*. note 48.

La non-revendication de cette attaque et son attribution à une *katiba* qu'il est difficile de rattacher à l'un ou l'autre des deux grands groupes qui écument le Sahel burkinabè, traduisent justement ce degré d'autonomie des personnes qui mènent souvent ces attaques et la nature très relâchée de leurs liens avec ces groupes terroristes transnationaux. Le fait que la *katiba Mujaïd al-Qaïda* soit inconnue des spécialistes de la zone vient renforcer ce sentiment de groupes insuffisamment organisés en ce qu'ils ne disposent pas d'une structure de commandement identifiée capable de contrôler et donc d'assumer la responsabilité des attaques des personnes qui les conduisent. On touche ici au caractère collectif qui doit permettre d'affirmer l'existence d'un groupe armé :

> L'un des traits les plus marquants d'un conflit armé est son caractère collectif, le « soulèvement » d'une « communauté » étatique ou non. L'effet de ce caractère consiste en la différenciation entre le conflit armé et les actes de violence individuels. La collectivité n'est pas exigée dans tous les actes d'hostilité concrètement, mais le caractère collectif doit être lié à l'entité elle-même. En effet, la mission d'exécution d'un acte d'hostilité peut être confiée à un seul membre du groupe, et cette mission sera exécutée au nom du groupe. Le sens ainsi donné au collectif amène à se poser la question du nombre[56].

L'absence de revendication résulterait donc du fait que les individus qui perpétuent les attaques disposent d'une autonomie si grande que les groupes armés mentionnés précédemment ne peuvent pas assumer la responsabilité de leurs actions dans la mesure où ils n'ont pas été associés à leurs différentes étapes. En d'autres termes, aucun contrôle ne serait exercé par une structure de commandement forte, en raison de l'objectif local particulièrement marqué des individus et de la diversité de leurs profils. Dans ce cas, puisqu'elle n'est ni matérielle, ni opérationnelle, la proximité entre les individus et l'un ou plusieurs des groupes armés mentionnés ci-dessus, serait essentiellement circonstancielle, les intérêts personnels étant très marqués. De plus, cela signifierait que les attaques seraient plutôt menées de manière opportuniste que de façon vraiment organisée ou planifiée. Même si l'on adhère à l'idée d'une organisation décentralisée du groupe armé, l'absence de revendication des attaques semble conforter l'idée de groupes insuffisamment organisés du point de vue de la structure, voire, l'absence de toute implication de telles autorités pouvant assumer la responsabilité de leurs actions. Si aucune autorité ne peut parler au nom de ces individus armés non identifiés, cela pourrait jeter le doute sur leur organisation en tant que groupe. Il faut rappeler à ce propos que « l'organisation du groupe armé renvoie à une idée d'ensemble uni et suppose l'existence d'un commandement responsable des actes commis. Le groupe doit faire preuve de discipline et de concertation dans les actions[57] ».

Comme le rappelle si bien la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire *Tadic* : « En principe, les membres du groupe n'agissent pas de manière indépendante mais se conforment aux règles en vigueur dans le groupe et sont soumis à l'autorité du chef[58] ». Ainsi, ces individus armés non identifiés qui évoluent au Burkina Faso

56 Zakaria Dabone, *op. cit*. note 17, p. 84.
57 *Ibid*, pp. 83-84.
58 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, affaire n° IT-94-1-A, arrêt, chambre d'appel, 15 juillet 1999, par. 120, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-991507f.pdf.

ne répondraient principalement que d'eux-mêmes. Les rapports entre ces groupes d'individus seraient plus horizontaux que verticaux. La situation est telle que l'appartenance à un groupe ne peut pas être établie, d'autant plus que les individus passeraient rapidement d'un groupe à un autre[59]. D'ailleurs, les revendications conjointes de certaines attaques, par ailleurs extrêmement marginales, pourraient s'expliquer par cette réalité.

Dans le jugement *Haradinaj*, la Chambre de première instance avait à juste titre refusé de reconnaître l'existence d'un CANI dans une situation marquée par la présence de forces de défenses villageoises autonomes les unes à l'égard des autres et qui s'étaient développées indépendamment de l'état-major de l'UCK qui n'exerçait aucun contrôle sur elles, malgré son souhait de les intégrer[60]. Au Burkina Faso où des groupes armés terroristes doivent partager la même zone d'influence avec de multiples autres acteurs, l'existence d'un lien solide d'appartenance entre les individus menant les attaques et la chaîne de commandement de ces groupes terroristes n'est pas établie. Cela conduit à douter de l'existence d'un groupe (véritablement) organisé – au sens du DIH.

Dans un arrêt du 25 février 2019, la Cour d'appel de Bruxelles, a dénié au *Majlis Shura Al-Mujahidin* (MSM), groupe armé syrien, le caractère de groupe armé organisé, malgré l'existence d'un quartier général, d'un leader identifié et d'un nombre important de membres, parce que ses membres jouissaient justement d'une grande autonomie et devaient eux-mêmes se procurer les armes et le matériel[61]. L'importance de la solidité des liens entre les membres du groupe et la structure de commandement est ainsi affirmée. Nous en concluons que lorsque dans une zone déterminée, il n'est pas possible de rattacher objectivement les auteurs de la majorité des attaques à la structure de commandement d'un groupe armé connu ou identifiable, soit en raison de l'absence de revendication de celles-ci, soit en raison de la dégradation de la situation sécuritaire, il devient difficile de déterminer le caractère organisé des groupes qui opèrent dans cette zone, ce qui empêche de qualifier la situation de conflit armé. Au Burkina Faso, du fait que, dans la plupart des cas, aucun groupe ne revendique les attaques, il est difficile d'affirmer que les responsables sont des groupes organisés, ce qui rend impossible de conclure à l'existence d'un conflit armé dans le pays. Il s'en suit que l'identification devient un élément déterminant de l'existence de parties au conflit.

2. L'identification comme élément déterminant de l'existence de parties au conflit

La notion de « parties au conflit » suppose des entités organisées. C'est ce qu'affirme à juste titre la 28e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : « un consensus semble néanmoins s'être dégagé pour convenir que l'exigence de ce

59 Crisis Group, *op. cit*. note 9, p. 17.
60 TPIY, *op. cit*. note 16, par. 68.
61 Cour d'appel de Bruxelles (30e ch.), 25 février 2019, cité par M. Wery, « La jurisprudence relative à la clause d'exclusion prévue à l'article 141 bis du Code pénal : la difficile application du droit international humanitaire par les Cours et tribunaux belges », *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, vol. 57, 2018-2019, p. 121, disponible sur : http://www.ismllw.org/REVIEW/2018-2019%20ART%20Wery.php.

seuil minimal d'organisation découlait implicitement de la référence à la notion de "Parties au conflit" figurant à l'article 3, tant il semble délicat de concevoir l'apposition de ce qualificatif à un groupe ne disposant pas d'une structure hiérarchique au moins basique[62] ».

La non-revendication de l'écrasante majorité des attaques au Burkina Faso signifie que les groupes qui les commettent ne sont pas disposés à s'assumer ouvertement à travers leur hiérarchie ou leur autorité si elle existe. Or, la notion de « partie au conflit » implique l'existence d'un groupe identifiable[63] puisqu'un conflit armé ne peut exister que s'il a des parties au conflit. Cette notion de « partie au conflit » est étroitement liée à celle de commandement responsable :

> Le critère du commandement responsable, bien que cela ne soit pas dit explicitement, suppose, que les membres du groupe relèvent d'une autorité apte à répondre des actes de ce groupe ; autrement dit, l'autorité apparaît comme une partie belligérante qui ne se cache pas et qui peut répondre des actes du groupe au plan international. A défaut, ce n'est pas une partie belligérante et les opérations armées qu'elle mène ne s'élèvent pas au rang de conflit armé. C'est le caractère public, en quelque sorte, de cette autorité qui la distingue d'un groupe terroriste, si organisé soit-il[64].

L'absence de revendication des attaques résulte *a priori* du fait qu'aucun groupe collectivement organisé ne se reconnaît dans les actions menées. Cela laisse entendre que ces actions sont le fait d'individus agissant en leur propre nom, incapables de se hisser au rang de partie au conflit.

De plus, l'absence de contrôle sur les actions d'un groupe d'individus résulte en l'impossibilité pour les groupes placés sous une autorité, de s'identifier ouvertement à leurs actions, au risque d'être désavoués. Autrement dit, les forces armées gouvernementales n'ont pas de vis-à-vis, pas d'interlocuteur. La notion de partie a en effet un lien avec la capacité du groupe armé à respecter le DIH et donc avec son caractère « organisé[65] ». Or, cette capacité d'un groupe à se conformer au DIH est mise à rude épreuve s'il ne revendique pas ses attaques, car un doute s'installe sur l'existence d'une discipline interne au groupe, permettant à la hiérarchie de donner des ordres et de s'assurer de leur exécution. Telle est aussi la position de la Chambre préliminaire II de la Cour pénale internationale qui affirme qu'un groupe armé peut être considéré comme une partie au conflit s'il dispose d'une structure hiérarchique

62 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « *Droit international humanitaire et autres régimes juridiques : interaction dans les situations de violence », Supplément au rapport préparé par le Comité international de la Croix-Rouge intitulé « le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains* », disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/interplay_other_regimes_nov_2003_fre.pdf.

63 CICR, « 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains, *Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge*, Genève, octobre 2007, p. 47, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/30ic_8-4_ihlchallenges_report_annexes_fra_final.pdf.

64 Éric David, « Le concept de conflit armé : enjeux et ambigüités », in V. Chetail (dir.), *Permanence et mutation du droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 5.

65 Martha M. Bradley, « Revisiting the notion of 'organized armed group' in accordance with Common Article 3: Exploring the inherent minimum threshold requirements », *African Yearbook of International Humanitarian Law,* vol. 2018, n° 1, 2018, pp. 65-66.

lui permettant d'agir sous un commandement responsable disposant de pouvoirs disciplinaires et opérationnels[66]. Pour la Chambre d'appel du TPIY, dans l'affaire *Tadic*, « un groupe organisé diffère manifestement d'un individu du fait qu'il est doté d'une structure, d'une chaîne de commandement, d'un ensemble de règles ainsi que de symboles extérieurs d'autorité[67] ». En ce sens, la notion de commandement responsable « désigne une forme d'autorité susceptible de produire cette notion large de force combattante disciplinée et efficace. Ainsi, une unité militaire *efficace* est implicitement *responsable* : c'est une unité capable de mener tactiquement des opérations de combat *d'une manière* respectueuse du DIH et conforme à ses principes[68] ».

On perçoit donc le lien entre le « commandement responsable », la discipline et le respect du DIH qui en découle. L'existence d'un commandement responsable permet de distinguer une partie au conflit de groupes d'individus entretenant des liens lâches[69]. Ces derniers n'ont pas la capacité de faire respecter le DIH par leurs membres. Se pose alors la question de savoir quel est l'intérêt d'appliquer le DIH à des groupes ou individus incapables de le faire respecter. L'exigence d'un commandement responsable comme critère permettant d'établir le caractère organisé du groupe, vise avant tout à s'assurer que le leadership dispose de l'autorité nécessaire pour prévenir ou sanctionner les violations des règles du DIH. S'il est impossible d'identifier le commandement d'un groupe armé ou ce groupe, il est impossible d'appliquer le DIH aux actes de violence qu'il peut commettre. La notion de « partie au conflit » dans un CANI a manifestement une visée fonctionnelle : « le critère d'organisation implique que les actions seront mieux comprises comme étant celles d'un groupe et pas des individus qui en sont membres. L'exigence d'une structure est fondamentale car en l'absence de structure, il n'y a pas d'ennemi identifiable qu'il faut traiter comme l'autre partie au conflit [traduction CICR][70] ».

La non-identification des dirigeants d'un groupe armé et l'absence de revendication formelle des attaques sont des éléments à même de remettre en cause le caractère « organisé » dudit groupe au sens du DIH. C'est ce que confirme la jurisprudence belge. Appréciant le caractère organisé du *Front Al Nosra* en Syrie, la Cour d'appel de Bruxelles conclut à l'absence d'organisation de celui-ci :

> Il en est ainsi de la clandestinité, à tout le moins partielle, dans laquelle ils fonctionnent : clandestinité entre les différents membres des groupes ; clandestinité et anonymat relatif des dirigeants de ceux-ci. Il s'agit en réalité à chaque fois d'une « nébuleuse » de groupes épars, affiliés, certes, à un groupe « mère » mais qui œuvrent bien souvent en autonomie sans objectifs concertés. Ils n'ont ni

66 Cour pénale internationale, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, affaire n° ICC 01/ 04-02/ 06, chambre préliminaire II, décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58, 13 juillet 2012, par. 49, disponible sur : https://www.icc-cpi.int/fr/court-record/icc-01/04-01/12-1-red-tfra.

67 TPIY, *op. cit.* note 58, par. 120.

68 Geoffrey S. Corn, « Réflexion sur la notion de commandement "responsable" », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 895-896, *Sélection française* 2014/3 et 4, souligné dans l'original, p. 162, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr_96_34-corn.pdf.

69 Andrea Bianchi et Yasmin Naqvi, *International Humanitarian Law and terrorism*, Hart Publishing, Oxford, 2011, p. 107.

70 Michael N. Schmitt, « Classification of Cyber Conflict », *International Law Studies*, vol. 89, n° 233, 2013, p. 255, disponible sur : https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol89/iss1/12/.

> structures communes ni discipline commune. Ils n'ont pas d'autorité ayant la capacité de mettre en œuvre les règles du droit international humanitaire – si tant est qu'ils le souhaiteraient – et pouvant ou devant répondre des violations de ce droit[71].

La Cour d'appel ne fait que confirmer le jugement de première instance qui relevait que les membres du *Front Al Nosra* « fonctionnent, par nature, dans une clandestinité, tant à l'égard des autres membres du groupes, qu'à l'égard des dirigeants de celui-ci et des tiers et lesdits dirigeants ne sont pas formellement identifiés ni identifiables[72] ». Les décisions des juridictions belges ont été critiquées parce qu'elles ont paru donner du poids aux objectifs poursuivis par les groupes armés syriens[73] et qu'elles exigeaient des éléments prouvant une certaine organisation hiérarchique des groupes concernés[74]. L'analyse des buts et objectifs poursuivis par les groupes armés constitue à n'en pas douter une maladresse des juridictions belges. Cependant, l'examen des décisions indique que le véritable fondement du raisonnement ayant conduit au rejet du caractère « organisé » du groupe syrien *Al Nosra*, réside dans le caractère non-identifié des dirigeants du groupe et du niveau des liens les unissant à leurs membres. De ce point de vue, les juridictions belges ont à notre avis parfaitement appliqué le DIH[75].

Si on transpose cette approche à la situation au Burkina Faso, cela signifie que la non-revendication de la majorité des attaques, couplée à l'anonymat caractérisant les principaux responsables des hommes armés écumant le territoire, ne permet pas de conclure à l'existence d'un groupe armé organisé au sens du DIH. On peut se demander si cette absence d'identification a aussi un impact lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau d'intensité des hostilités.

II. L'incidence de l'absence d'identification des auteurs des attaques dans l'évaluation du niveau d'intensité des hostilités

Au Burkina Faso, divers indices montrent un niveau d'intensité des hostilités suffisant (A). Cependant ces indices doivent être relativisés quand le groupe n'est pas identifiable (B).

71 Cour d'appel de Bruxelles, 12e chambre, Affaires correctionnelles, arrêt n° 2016/1262, 9 FC 2015, 14 avril 2016, cité par Vaios Koutroulis, « How Have the Belgian Courts dealt with the interplay between IHL and Counter-terrorisme offences? », *in Actes du colloque de Bruges, Terrorisme, Contre-Terrorisme et Droit international humanitaire, 17e colloque de Bruges, 20-21 octobre 2016*, Collegium n° 47, CICR/Collège d'Europe, 2017, p. 115, note 17 disponible sur : https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/collegium_47_v7.pdf.

72 Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, FD35.97.15-12, FD35.97.5-13, FD35.98.144-15, 29 Juillet 2015, cité par V. Koutroulis, *ibid*, p. 114.

73 M. Wery, *op. cit*. note 61, pp. 123-127.

74 V. Koutroulis, *op. cit*. note 71, pp. 116-117.

75 Le CICR a adopté une autre approche et a considéré que le groupe *Al Nosra* pouvait être qualifié de groupe armé ayant pris part au CANI en Syrie.

A. Les indices d'un niveau d'intensité des hostilités suffisant

Pour déterminer l'intensité de la violence, plusieurs éléments peuvent être pris en compte : la gravité des attaques et l'augmentation des affrontements armés, la durée et l'escalade des affrontements, le nombre d'incidents de violence, le nombre de morts et de blessés, les dommages causés à la propriété, le nombre de personnes impliquées dans les affrontements, les armes utilisées[76], *etc*. Les attaques au Burkina Faso prennent les formes suivantes : menaces et agressions physiques de personnes, enlèvements et assassinats ciblés, attaques armées contre la police, la gendarmerie et l'armée, destructions d'infrastructures (écoles, administrations, ponts, *etc*.), incendies des marchés, utilisation d'engins explosifs improvisés sur les routes[77]. Au 5 janvier 2022, selon le gouvernement, 3 280 écoles avaient fermé pour cause de terrorisme, soit 13,09 % de l'ensemble des structures éducatives du pays[78].

Parmi les éléments qui plaident pour dire que les affrontements au Burkina Faso ont atteint un niveau d'intensité suffisant pour qualifier la situation de conflit armé international, la proclamation de l'état d'urgence dans plusieurs régions et provinces du Nord et de l'Est notamment[79] indique que pour les autorités, le recours à un régime d'exception s'avère nécessaire pour régler la situation. De plus, les forces de défense ont été déployées dans les zones où la situation sécuritaire s'est détériorée et y ont durablement installés des camps militaires. La nécessité de recourir aux forces de défense[80] pour juguler les attaques indique une certaine intensité dans les affrontements. Comme relevé précédemment, la nature de l'armement utilisé par les insurgés (lance-roquettes, AK 47, bombes artisanales *etc*.), permet de montrer l'intensité des hostilités, puisque les forces de défense et de sécurité (FDS) ont été contraintes d'élever leur niveau d'armement. Les affrontements et la dégradation de la situation sécuritaire ont eu des conséquences sur la population civile : 1 741 655 personnes déplacées internes au 31 janvier 2022[81].

Au 31 janvier 2021, les attaques terroristes avaient causé la mort de plus de 2 000 personnes[82] dont près de 500 membres des forces de défense et de sécurité[83]. Parmi ces personnes décédées, près de 300 ont perdu la vie du fait d'engins explosifs

76 TPIY, *op. cit*. note 41, par. 177 ; Sandesh Sivakumaran, *op. cit*. note 39, p. 167.

77 Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement, Coopération pour le développement, *op. cit*. note 12, p. 69.

78 Nadia Chahed, « Burkina Faso : 3 280 écoles fermées à cause du terrorisme », *Anadolu Agency*, 5 janvier 2022, disponible sur : https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-3-280-%C3%A9coles-ferm%C3%A9es-%C3%A0-cause-du-terrorisme-gouvernement/2466211.

79 L'état d'urgence a été déclaré le 31 décembre 2018.

80 Au Sahel, les « forces de défense » désignent à la fois les forces de sécurité intérieure (SFI) composées de forces de sécurité (policiers, gendarmes et gardes nationaux) et de forces armées.

81 Action contre la faim, « Burkina Faso : deuxième plus forte hausse des déplacements depuis le début de la crise », 10 mars 2022, disponible sur : https://www.actioncontrelafaim.org/presse/deuxieme-plus-forte-hausse-des-deplacements-depuis-le-debut-de-la-crise/.

82 Eléonore Abou Ez, « Au Burkina Faso, le pouvoir semble dépassé par l'insécurité grandissante », *Franceinfo*, 17 novembre 2021, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/politique-africaine/au-burkina-faso-le-pouvoir-semble-depasse-par-linsecurite-grandissante_4847285.html.

83 Lassaad Ben Ahmed, « Burkina Faso : 478 militaires tués depuis 2015 dans des attaques (Armée) », *Anadolu Agency*, 1er novembre 2021 disponible sur : https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-478-militaires-tu%C3%A9s-depuis-2015-dans-des-attaques-arm%C3%A9e/2409045.

improvisés[84]. Cependant, les chiffres relatifs aux membres des FDS ayant perdu la vie ne prennent pas en compte les volontaires de la patrie (VDP). Selon l'ODDH, plus de 580 attaques ont été menées entre le 4 avril 2015 et le 31 mai 2020[85]. Selon le même observatoire, 221 de ces attaques ont visé sur la même période, les forces de défense et de sécurité[86]. L'ODDH inclut par contre les groupes d'autodéfense et les VDP dans les forces de défense et de sécurité. Les affrontements entre les VDP et les hommes armés non identifiés pourraient être intégrés dans l'évaluation du seuil d'intensité des affrontements dans la mesure où les VDP sont des civils qui se constituent au niveau de leurs villages en groupes de volontaires ayant pour mission la défense de la paix. Selon l'article 2 de la loi sur les VDP[87], « le Volontaire pour la défense de la Patrie est une personne physique de nationalité burkinabè, auxiliaire des forces de défense et de sécurité, servant de façon volontaire les intérêts sécuritaires de son village ou de son secteur de résidence, en vertu d'un contrat signé entre le volontaire et l'État ». Ils bénéficient d'un entraînement sommaire de l'État, d'une assistance financière de l'État et doivent obéissance à l'autorité militaire[88].

Au mois de juin 2020, sur près de 2 000 VDP, près de 1 500 se trouvaient dans la région Nord du pays, leur mise en place étant plus lente dans les autres régions[89]. L'objectif est de parvenir au recrutement de 13 000 VDP[90]. Si le statut des VDP peut être discuté du point de vue du DIH applicable dans les CANI, il nous semble à ce stade qu'ils peuvent être pris en compte pour évaluer le niveau d'intensité des affrontements avec les groupes armés non identifiés.

Il n'en va pas de même des groupes d'autodéfense appelés *kolg-weogo*, qui évoluent en marge de l'État, sans un aucun lien ni encadrement de la part des autorités militaires. La prise en compte des affrontements entre les VDP et les individus armés non identifiés d'une part et, entre les soldats burkinabè et ces individus, d'autre part, indiquent un seuil très élevé d'affrontements au moins à partir de 2018. Ces affrontements se caractérisaient par une certaine régularité à des périodes bien définies. Cependant, depuis juin 2021, on observe que les attaques sont régulières, voire quasi-quotidiennes. On pourrait donc raisonnablement conclure à l'existence d'une intensité de la violence dans les régions du Nord et de l'Est du Burkina Faso, au moins sur certaines périodes. Cette conclusion pourrait néanmoins être nuancée par l'absence d'identification des auteurs des attaques.

84 Voice of America, « Une dizaine de gendarmes tués ; plusieurs portés disparus », 14 mars 2022, disponible sur : https://www.voaafrique.com/a/une-dizaine-de-gendarmes-burkinab%C3%A8-tu%C3%A9s-plusieurs-port%C3%A9s-disparus-/6483737.html.

85 ODDH, *op. cit*. note 13, p. 27.

86 *Ibid*, p. 24.

87 Loi n° 002-2020/AN du 21 janvier 2020 portant institution de volontaires pour la défense de la patrie du 21 janvier 2020.

88 Articles 7, 8, 9 et 15 de la loi n° 002-2020/AN du 21 janvier 2020 portant institution de volontaires pour la défense de la patrie.

89 Antonin Tisseron, *Une boîte de pandore : le Burkina Faso, les milices d'autodéfense et la loi sur les VDP dans la lutte contre le jihadisme*, Friedrich Ebert Stiftung, Paix et sécurité, 2021, p. 24, disponible sur : http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/17591-20210423.pdf.

90 *Ibid*.

B. La difficulté de déterminer le seuil d'intensité de la violence en l'absence d'identification des auteurs des attaques

Selon la Chambre d'appel du TPIY, le CANI est « un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État[91] ». Pour le CICR, « [l]a question de savoir si un conflit armé non international a ou non existé ne dépend pas du jugement subjectif des parties au conflit ; elle doit être tranchée sur la base de critères objectifs ; la notion de "conflit armé" présuppose l'existence d'hostilités entre des forces armées *plus ou moins organisées* ; elle requiert une opposition entre des forces armées et *une certaine intensité* de combat[92] ». L'absence d'identification des auteurs des attaques au Burkina Faso soulève des difficultés au regard de la nature des actes de violence et de leur caractère continu.

D'abord, les attaques au Burkina Faso visent très souvent directement et délibérément des civils sur les marchés, dans les villages, les lieux de culte, *etc*. Or, les attaques directes et délibérées contre les civils, si importantes soient-elles, ne peuvent suffire pour évaluer si les affrontements remplissent le critère de l'intensité, si elles n'ont pas de lien direct avec un affrontement avec des forces armées. L'évaluation de l'intensité de la violence doit donc s'effectuer principalement à partir des affrontements entre les forces armées en présence. Les dommages civils peuvent entrer en ligne de compte en tant que conséquence des affrontements du groupe armé et des forces gouvernementales, ou des groupes armés entre eux. Or, s'il est indéniable que le déplacement forcé des populations au Burkina Faso résulte en partie des affrontements entre les groupes armés non identifiés et les forces de défense et de sécurité, il n'est pas non plus possible d'occulter le fait que depuis au moins deux ans, des populations sont directement sommées par des individus armés non identifiés de quitter leurs villages si elles ne veulent pas être tuées[93]. Ces menaces sont destinées à s'approprier leur bétail et leurs récoltes, puisque les populations civiles ne sont pas en mesure, dans le cadre du déplacement forcé, d'emporter leurs biens. Le trafic illicite du bétail devient ainsi important dans les zones marquées par la dégradation sécuritaire.

La difficulté résultant de l'absence d'identification des auteurs des attaques apparaît lorsqu'il s'agit d'évaluer le seuil d'intensité de la violence : en l'absence d'identification des auteurs des attaques et de revendication de celles-ci, il est difficile d'apprécier si ces attaques sont le fait de groupes ayant entre eux des liens d'appartenance suffisants ou s'il s'agit d'individus armés poursuivant leurs objectifs propres dans un espace géographique marqué par l'absence de l'État. Ainsi, en l'absence d'identification des auteurs des attaques, la question est de savoir si elles émanent d'un

91 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic, alias Dule*, affaire n° IT-94-1-A, chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, par. 70, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-aj951002.pdf.

92 Cité par le TPIY (souligné dans l'original), dans sa décision *op. cit*. note 49, par. 89.

93 Armand Kinda, « Nouna: les terroristes donnent dix jours aux populations de Soin pour quitter le village », *Minute.bf*, 15 mars 2022, disponible sur : https://minute.bf/nouna-les-terroristes-donnent-10-jours-aux-populations-de-soin-pour-quitter-le-village/.

seul et même groupe armé, de plusieurs groupes armés ou d'individus déconnectés les uns des autres. Or, il est nécessaire de déterminer l'intensité des affrontements entre les forces gouvernementales et chaque groupe armé pris séparément[94]. Autrement dit, pour évaluer si le niveau de violence remplit le critère d'intensité, il convient non pas d'évaluer les violences de manière globale, mais de déterminer le niveau de violence produit par chaque groupe armé dans ses affrontements avec les forces armées gouvernementales burkinabè. Or, une telle évaluation demeure impossible tant que l'on ne peut attribuer chacune de ces attaques à des groupes déterminés.

Cette difficulté est accentuée par le fait que les actes de violence pourraient émaner de bandits ou d'autres pourfendeurs de violences qui ont longtemps régné dans les régions marquées par la dégradation sécuritaire. En principe, ces individus ont des liens essentiellement opportunistes et conjoncturels, selon les intérêts du moment, avec les groupes armés terroristes.

Devant l'impossibilité de déterminer le niveau d'intensité des affrontements, la tentation est grande de cumuler tous les actes de violence perpétrés sur le territoire burkinabè, afin de parvenir à la conclusion que le critère d'intensité est rempli ou de considérer que la dégradation de la situation sécuritaire qui oblige les agents de l'État à fuir et la population civile à se déplacer, suffit à établir que ce critère est rempli. Si, de prime abord, l'idée d'une appréciation globale de l'intensité paraît séduisante, elle se heurte au fait que les acteurs de la violence ne constituent pas nécessairement un groupe homogène et cohérent. L'absence de rapports et de déclarations sur les opérations menées contre les FDS burkinabè émanant des auteurs des attaques, ne doit pas conduire à une évaluation globale de l'intensité des violences commises, car cela signifierait que le seul fait que des violences soient perpétrées, même si elles le sont par des groupes anarchiques ou des individus n'obéissant qu'à eux-mêmes, pourrait suffire à qualifier une situation de conflit armé.

Une autre difficulté importante lorsqu'il s'agit de déterminer le seuil d'intensité de la violence au Burkina Faso, tient au caractère prolongé des attaques. Si le critère du conflit armé prolongé a été introduit par le TPIY dans l'affaire *Tadic* et repris par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, ce critère ne doit pas être considéré comme une troisième condition nécessaire pour qualifier une situation de CANI, mais comme un élément à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'intensité des violences. À cet égard, la difficulté de déterminer l'intensité des affrontements au Burkina Faso résulte aussi du fait que les attaques s'inscrivent dans un environnement où la situation sécuritaire se dégrade progressivement, sans l'existence préalable d'un conflit armé[95]. La difficulté majeure réside dans la volatilité des attaques, des attaques régulières succédant à des périodes de grande accalmie. Les

94 Anyssa Bellal, « ICRC Commentary of Common Article 3 : Some questions relating to organized armed groups and the applicability of IHL », *EJIL Talks!*, 5 octobre, 2017, disponible sur : https://www.ejiltalk.org/icrc-commentary-of-common-article-3-some-questions-relating-to-organized-armed-groups-and-the-applicability-of-ihl/

95 Robin Geiss, « La violence armée dans les États fragiles : conflits de faible intensité, débordement des conflits et opérations sporadiques de maintien de l'ordre par des tiers », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 876, mars 2009, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/la-violence-armee-dans-les-etats-fragiles-conflits-de-faible-intensite-debordement-des.

attaques sont discontinues dans l'espace et dans le temps, l'absence d'identification des groupes armés ne permettant pas de vérifier si les affrontements remplissent le critère d'intensité.

S'agissant des attaques revendiquées, plusieurs mois, voire une année, peuvent s'écouler entre celles-ci. En ce qui concerne les attaques non revendiquées, qui constituent la majorité des attaques au Burkina Faso, elles peuvent se concentrer sur une certaine période, comme au cours de l'année 2018 – ce qui peut conduire à soutenir que le critère d'intensité est rempli – puis l'être de façon plus espacée dans le temps ; en effet, la situation burkinabé se caractérise par un conflit de basse intensité. Par ailleurs, ces attaques ne sont pas toujours commises dans la même zone. La plupart sont perpétrées dans le Nord, le Centre-Nord et l'Est du Burkina Faso. Cependant, les attaques ne se déroulent pas nécessairement de manière continue dans ces zones. Une attaque peut avoir lieu dans le Nord, suivie le lendemain d'une autre attaque dans l'Est et quelques jours plus tard, d'une autre dans le Centre-Nord. En l'absence d'identification des auteurs des attaques et de revendication de celles-ci, il est difficile de dire si elles émanent de groupes ayant entre eux des liens d'appartenance suffisants ou s'il s'agit d'individus armés poursuivant leurs propres objectifs dans un espace géographique marqué par l'absence de l'État.

Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît que l'absence d'identification des auteurs des attaques au Burkina Faso remet sérieusement en question l'applicabilité du DIH, tant du point de vue du degré d'organisation des individus armés non identifiés que de l'intensité des affrontements et ce, malgré la dégradation de la situation sécuritaire au Nord et à l'Est du pays. En l'absence de revendication des attaques par un groupe identifié ou identifiable, il est difficile d'affirmer qu'il existe une partie au conflit qui pourrait constituer un interlocuteur des forces armées burkinabè et qui serait titulaire de droits et d'obligations. La conclusion qui semble se dégager est donc qu'au Burkina Faso, où les attaques, pour la majorité d'entre elles, ne sont pas objectivement rattachables à un groupe armé, ni revendiquées par aucun groupe, il n'est pas possible de soutenir que les conditions nécessaires pour qualifier une situation de CANI sont réunies. La tentation est forte de vouloir appliquer le DIH à tout prix aux situations de violence généralisée. Cependant, une telle approche serait erronée car le DIH suppose que les parties à un conflit soient en mesure d'appliquer le DIH et d'en sanctionner les violations. De plus, le droit des droits de l'homme demeure toujours applicable à ces situations et constitue un régime bien plus contraignant que le DIH au regard des règles relatives au recours à la force létale. Cela étant dit, le gouvernement burkinabè pourrait décider unilatéralement d'appliquer le DIH aux situations de violence évoquées ci-dessus.

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

DÉPLACEMENT INTERNE

Plaidoyer pour une protection juridique effective et renforcée des communautés d'accueil des personnes déplacées internes au Sahel

Steve Tiwa Fomekong

Steve Tiwa Fomekong est assistant à la faculté de droit de l'Université Laval, Québec. Il est aussi chercheur postdoctoral au Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM)

Texte original en français

Résumé

Au Sahel, les communautés d'accueil font partie des populations les plus affectées par le phénomène récurrent des déplacements internes. Elles sont pourtant souvent négligées dans le cadre des réponses apportées à ce phénomène. De même, leur situation n'a que très rarement retenu l'attention des observateurs issus ou non du milieu scientifique. Le présent article soutient qu'il est essentiel d'assurer une protection adéquate à ces communautés, d'autant plus qu'elles jouent un rôle de premier plan dans l'assistance et la protection humanitaires fournies aux personnes déplacées internes (PDI). À cet effet, il analyse d'abord de manière approfondie les instruments juridiques régissant la protection des populations affectées par les déplacements forcés afin de déterminer et de présenter les protections juridiques qu'elles offrent aux communautés d'accueil des PDI. Ensuite, l'article analyse et met en évidence les enjeux positifs pouvant découler du plein respect de ces protections. Ce faisant, il démontre que les violences et violations persistantes dont sont victimes ces communautés freinent la pleine réalisation des enjeux identifiés. Dans cette même démarche, l'article propose par ailleurs des solutions qui aideraient à combler les insuffisances constatées et, partant, à garantir une meilleure protection aux communautés d'accueil des PDI au Burkina Faso, au Mali et au Niger.

Mots clés : communautés d'accueil, communautés hôtes, personnes déplacées internes, protection juridique, Convention de Kampala, Sahel, Burkina Faso, Mali, Niger.

Introduction

L'ampleur alarmante du phénomène des déplacements internes[1] a donné naissance à une littérature abondante qui ne cesse de s'enrichir. Dans cette riche littérature, il n'existe à notre connaissance aucun article qui soit spécifiquement consacré à l'analyse de la situation juridique des communautés d'accueil des personnes déplacées internes (PDI[2]). Du reste, d'un point de vue conceptuel, l'expression « communautés d'accueil » ou « communautés hôtes » en elle-même n'a que très rarement été définie, bien qu'elle soit largement utilisée dans le contexte du déplacement forcé. La Convention de l'Union africaine (UA) sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) qui, à ce jour, constitue un « cadre juridique sans précédent à l'échelle mondiale[3] » sur le déplacement interne, mentionne explicitement les communautés d'accueil des PDI dans certaines de ses dispositions[4] sans pour autant définir cette notion. Les définitions que l'on retrouve quelques rares fois dans certains documents ne sont d'ailleurs pas univoques. Dans certains documents, la notion est définie de manière restrictive comme renvoyant aux « [c]ommunautés dans lesquelles les personnes déplacées ont été accueillies lorsqu'elles ne vivent pas dans les camps ou sites prévus pour les personnes déplacées[5] », excluant de ce fait les communautés au sein desquelles sont établis les camps de PDI. Dans d'autres documents en revanche, l'expression est employée de manière plus large comme

1 L'expression « déplacement interne » désigne « le mouvement, l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État ». Voir Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), 52 ILM. 400, 22 octobre 2009, (entrée en vigueur le 6 décembre 2012) (Convention de Kampala), art. 1, par. l, disponible sur : https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-0039_-_kampala_convention_african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_f.pdf. Toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022.

2 À notre connaissance, il n'existe pas d'étude qui soit spécifiquement consacrée aux communautés d'accueil des PDI, tant dans la littérature francophone que dans la littérature anglo-saxonne. Les quelques rares rapports recensés qui traitent de manière parcellaire de la situation de ces communautés sont ceux de Katherine Haver, *Out of Site : Building better responses to displacement in the Democratic Republic of the Congo by helping host families*, Oxfam International Research Report, 2008, disponible sur : www.oxfam.org/en/research/out-site ; Roberto Carlos Vidal López, Clara Inés Atehortú Arredondo et Jorge Salcedo, *The Effects of Internal Displacement on Host Communities: A Case Study of Suba and Ciudad Bolívar Localities in Bogotá, Colombia*, Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, Bogotá, octobre 2011, disponible sur : www.brookings.edu/research/the-effects-of-internal-displacement-on-host-communities/ ; Brigitte Rohwerder, *Democratic Republic of the Congo: Internally displaced persons and refugees' relations with host communities*, GSDRC Helpdesk Research Report, Birmingham, novembre 2013, disponible sur : https://gsdrc.org/publications/democratic-republic-of-the-congo-internally-displaced-persons-and-refugees-relations-with-host-communities/ ; Anne Davies, *IDPs in Host Families and Host Communities: Assistance for hosting arrangements*, HCR, Genève, 2012, disponible sur : www.refworld.org/docid/4fe8732c2.html.

3 Alexandra Bilak, « L'Afrique face à ses déplacés internes », *Politique étrangère*, n° 1, 2016, p. 43, disponible sur : www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-39.htm. Voir aussi Allehone M. Abebe, *The Emerging Law of Forced Displacement in Africa: Development and implementation of the Kampala Convention on internal displacement*, Routledge, Londres, 2018, p. 268.

4 Voir Convention de Kampala, préambule, par. 3 et art. 3, par. 2 c), art. 5, par. 5), art. 9, par. 2 b).

5 Gouvernement du Niger, Loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes du Niger (Loi n° 2018-74), art. 2, par. 6, disponible sur : www.refworld.org/docid/5ce404914.html. Voir aussi López *et al*., *op. cit*. note 2, p. 1.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

désignant l'ensemble des communautés au sein desquelles se trouvent les familles, les camps, les sites ou toute autre forme de logement abritant les PDI[6]. Cette seconde conception sera retenue aux fins de la présente analyse, car elle a le mérite de prendre en compte la variété des communautés qui, sur le terrain, exercent l'hospitalité à l'égard des personnes ayant été contraintes, pour quelque raison que ce soit[7], de fuir leurs habitations.

Qu'elles soient directement intégrées dans des ménages, qu'elles se retrouvent, ou pas, dans des camps et autres sites, les PDI au Sahel dépendent fortement des communautés d'accueil pour leur survie. La solidarité et le soutien des communautés d'accueil à l'égard de ces personnes se matérialisent par des actions multiformes d'assistance directes, indirectes, permanentes ou ponctuelles. De fait, les communautés hôtes font preuve de solidarité à l'égard des PDI en leur permettant de trouver un refuge de quelque nature que ce soit en leur sein[8]. Elles facilitent également l'accès des PDI aux produits et services indispensables à la vie quotidienne, notamment en partageant avec ces personnes les ressources dont elles disposent, ainsi que les services sociaux qui existent en leur sein[9]. En outre, c'est parfois grâce au concours des communautés hôtes que les PDI ont accès aux opportunités économiques qui leur permettent de regagner leur autonomie et, en conséquence, de répondre elles-mêmes à leurs besoins[10]. Par ailleurs, étant dorénavant coupées de leurs racines, de leurs

6 Voir, par exemple, Groupe de travail sectoriel global sur la protection, *Manuel pour la protection des déplacés internes*, HCR, Genève, mars 2010, p. 536, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f824e/manuel-protection-deplaces-internes.html ; Voir aussi K. Haver, *op. cit*. note 2, p. 4 ; A. Davies, *op. cit*. note 2, p. 32.

7 Les PDI sont généralement forcées de fuir habitations ou lieux habituels de résidence à la suite ou afin d'éviter les conflits armés, les violences généralisées, les violations des droits de l'homme, les catastrophes naturelles et la mise en œuvre des projets de développement. Pour des détails sur les causes des déplacements, voir, entre autres, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Understanding the Root Causes of Displacement: Towards a Comprehensive Approach to Prevention and Solutions*, IDMC, Genève, 2015, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/publications/understanding-the-root-causes-of-displacement-towards-a-comprehensive-approach-to ; Ann Mary Olsen, « Understanding and addressing root causes of displacement » Devex, 29 février 2016, disponible sur : https://www.devex.com/news/understanding-and-addressing-root-causes-of-displacement-87785 ; Wendy Williams, News *Frontières en évolution : La crise des déplacements de population en Afrique et ses conséquences sur la sécurité*, Rapport d'analyse, n° 8, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, Washington, octobre 2019, pp. 7-25, disponible sur : https://africacenter.org/wp-content/uploads/2020/01/ARP08FR-Frontieres-en-evolution-La-crise-des-deplacements-de-population-en-Afrique-et-ses-consequences-sur-la-securite.pdf.

8 Voir par exemple, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Mali : Aperçu des besoins humanitaires 2021*, février 2021, pp. 65 et 108, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/mli_hno_2022_mali.pdf ; OCHA, *Burkina Faso : Aperçu des besoins humanitaires 2021*, mars 2021, p. 60, disponible sur : https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-aper-u-des-besoins-humanitaires-mars-2021 ; OCHA, *Niger : Aperçu des besoins humanitaires 2021*, janvier 2021, pp. 17-18, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/ru/operations/niger/document/niger-aperçu-des-besoins-humanitaires-201 ; HCR (Représentation du Burkina Faso), Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation, Direction provinciale de la femme, de la solidarité nationale et de la famille, *Profilage des personnes déplacées internes, région du Sahel, province du Soum*, Ouagadougou, janvier 2019, pp. 17-18, disponible sur : https://data.unhcr.org/es/documents/details/68468.

9 Voir HCR Burkina Faso, *op. cit*. note 8, pp. 14 et 17 ; Mali, *op. cit*. note 8, p. 65.

10 De fait, c'est parfois grâce au concours des communautés hôtes que les PDI ont accès à des activités génératrices de revenus dans le secteur informel, parmi lesquelles le travail rémunéré dans les champs des membres des communautés d'accueil ou encore la possibilité de faire du petit commerce dans les marchés.

réseaux habituels de soutien et de leurs communautés d'origine, les PDI doivent compter sur les communautés d'accueil pour se créer un nouveau réseau social[11] et avoir accès aux informations essentielles leur permettant d'exercer leurs droits ou d'obtenir des services sociaux de base.

Les communautés d'accueil jouent donc un rôle de premier plan dans l'assistance et la protection humanitaires fournies aux PDI au Sahel, en particulier au Burkina Faso, au Mali et au Niger qui constituent l'épicentre du phénomène des déplacements internes dans cette région[12]. Pour reprendre une formule utilisée par Anne Davies dans son étude générale intitulée *IDPs in Host Families and Host Communities: Assistance for hosting arrangements* : « Les communautés hôtes [au Sahel] constituent un instrument informel de fourniture de l'aide humanitaire des ONG *de facto* essentielles pour sauver des vies, renforcer la résilience et fournir des services essentiels [traduction de l'auteur][13] ».

Les communautés d'accueil des PDI n'en subissent pourtant pas moins les conséquences néfastes des déplacements internes. Ces communautés sont en effet exposées à des menaces diverses dans le cadre de leurs activités de secours et de soutien en faveur des PDI. De fait, dans un contexte déjà marqué par la raréfaction des ressources, couplée à une absence de perspectives économiques[14], les déplacements fréquents des populations font peser une pression plus accrue et inattendue sur les capacités et les ressources des communautés auprès desquelles elles s'installent et, en conséquence, contribuent à augmenter les vulnérabilités et les besoins spécifiques de ces communautés[15]. De même, les flux massifs de déplacés internes ont des effets déstabilisateurs sur les communautés d'accueil : la diminution rapide des ressources qui en résulte favorise les tensions entre les PDI et les communautés d'accueil[16]. Ces tensions alimentent en retour la violence locale sur laquelle surfent des groupes armés extrémistes pour procéder à des recrutements au sein de la population locale et multiplier leurs attaques[17].

11 A. Davies, *op. cit*. note 2, p. 7.

12 Pour des détails, voir IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2020*, avril 2020, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/.

13 A. Davies, *op. cit*. note 2, p. 11.

14 Voir, entre autres, OCHA, *Aperçu des besoins humanitaires et financiers : crise du Sahel*, avril 2021, disponible sur : https://reliefweb.int/report/burkina-faso/crise-du-sahel-aper-u-des-besoins-humanitaires-et-financiers-avril-2021 ; CICR, « Le Sahel est le théâtre d'un conflit sans frontières », 8 juillet 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-sahel-est-le-theatre-dun-conflit-sans-frontieres ; Jean-Bernard Véron, « Crises et conflits au Sahel : état des lieux et enjeux économiques », *in* Jean-Yves Grosclaude, Laurence Tubiana et Rajendra K. Pachauri, *Regards sur la terre 2014 - Les promesses de l'innovation durable*, Armand Colin, Paris, 2014, pp. 64-69 ; Laurence Caramel, « Quatre raisons de s'inquiéter pour le Sahel, et de douter de l'aide au développement », *Le Monde*, octobre 2016, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/20/quatre-raisons-de-s-inquieter-pour-le-sahel-et-de-douter-de-l-aide-au-developpement_5017486_3212.html.

15 OCHA, Burkina Faso, *op. cit*. note 8, pp. 60 et 73 ; ACAPS, *Escalation of armed violence: Brukina Faso*, Briefing note, novembre 2019, p. 5, disponible sur : https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-escalation-armed-violence-briefing-note-1-november-2019 ; OCHA, *op. cit*. note 14, p. 20.

16 OCHA, Mali, *op. cit*. note 8, pp. 68-69 et 80 ; OCHA, Burkina Faso, *op. cit*. note 8, pp. 65 et 80.

17 Voir OCHA, *op. cit*. note 14, p. 8 ; ACAPS, *op. cit*. note 15, p. 4 ; OCHA, Burkina Faso, *op. cit*., note 8, pp. 80-81.

Ainsi, bien qu'elles fassent partie des principaux fournisseurs de protection et d'assistance humanitaires, les communautés hôtes au Sahel sont lourdement affectées par les déplacements massifs des populations. Elles sont cependant souvent oubliées dans le cadre des réponses apportées au déplacement interne[18]. De plus, ces communautés sont constamment exposées à des violences et subissent de multiples violations de leurs droits fondamentaux[19].

Partant de ces constats, cet article plaide pour une meilleure protection juridique des communautés d'accueil des PDI au Sahel. Il est notamment soutenu qu'une protection juridique effective de ces communautés apporterait plusieurs avantages clés. À cet effet, cet article procède d'abord à une recension et à une interprétation des dispositions de la Convention de Kampala et des autres instruments juridiques pertinents auxquels sont parties les États concernés afin de déterminer dans quelle mesure ils offrent une protection juridique aux communautés d'accueil des PDI. Plus spécifiquement, après avoir été identifiées et présentées, les dispositions protectrices applicables aux communautés d'accueil sont analysées à la lumière des règles d'interprétation des traités énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités[20]. Elles sont notamment examinées en tenant compte du sens ordinaire des termes qu'elles utilisent, de leur contexte, de l'objet et du but du traité spécifique dans lequel elles sont contenues, des travaux préparatoires et d'autres règles pertinentes de droit international. Une telle démarche permet d'aboutir à la conclusion selon laquelle, les dispositions recensées confèrent des garanties de protection adéquates aux communautés d'accueil des PDI sous la forme d'obligations imposées respectivement aux États, aux groupes armés non étatiques (GANE) et, dans une certaine mesure, aux organisations humanitaires.

Ensuite, l'article détermine et analyse les enjeux liés au respect et de la mise en œuvre efficaces de ces obligations. Quatre enjeux spécifiques sont analysés de manière approfondie, notamment le renforcement de la protection des PDI et de leur résilience, la prévention des déplacements internes ou la limitation du cycle qui les perpétue, la valorisation et la promotion des valeurs traditionnelles africaines d'hospitalité et de solidarité, ainsi que la prévention ou la résolution des crises et tensions. Dans le cadre de l'analyse de chacun des enjeux ainsi identifiés, l'article met en lumière les insuffisances qui limitent le plein respect des règles juridiques au bénéfice des communautés hôtes, tout en montrant la manière dont elles empêchent la pleine réalisation des enjeux analysés. Ce faisant, des solutions qui aideraient à

18 Cette réalité semble d'ailleurs ne pas être une particularité du Sahel. Comme le relève à juste titre Anne Davies, « Les donateurs n'ont pas encore compris les bénéfices que l'on pouvait tirer en réduisant les vulnérabilités des PDI et de ceux qui les accueillent avant qu'ils ne tombent dans l'extrême pauvreté et la précarité […] La boîte à outils collective de l'humanitaire renferme divers moyens d'assister les familles ou les communautés hôtes », A. Davies, *op. cit*. note 2, pp 5 et 7.

19 Pour des exemples, voir OCHA, Niger, *op. cit*. note 8, p. 71 ; HCR Burkina Faso, *op. cit*. note 8, pp. 19-20 ; HCR Burkina Faso, *Profilage des personnes déplacées internes dans la commune de Djibo, province du Soum, région du Sahel*, octobre 2017, p. 26, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burkina-faso/document/unhcr-burkina-faso-profilage-des-personnes-déplacées-internes-0. On y reviendra en détail plus loin.

20 Voir Convention de Vienne sur le droit des traités, 1155 RTNU 331, 23 mai 1969 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980), art. 31 et 32, disponible sur : https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf.

combler ces insuffisances et, partant, à garantir une protection juridique effective et renforcée aux communautés d'accueil des PDI dans le Sahel sont également formulées.

Les obligations juridiques des acteurs concernés en matière de protection[21] des communautés d'accueil des PDI

D'entrée de jeu, il convient de relever que les développements qui suivent seront essentiellement fondés sur la Convention de Kampala à laquelle tous les États du Sahel sont parties[22]. Deux raisons justifient ce choix. Premièrement, la Convention de Kampala est le seul instrument juridique international qui prévoit des dispositions spécifiques en faveur des communautés d'accueil des PDI[23]. Il s'agit d'ailleurs là de l'un des principaux éléments qui illustrent son caractère novateur et progressiste. Certaines de ces dispositions sont spécifiquement applicables dans le contexte des conflits armés, tandis que d'autres peuvent s'appliquer aussi bien dans des situations constitutives d'un conflit armé[24] que dans d'autres situations non constitutives d'un conflit armé[25]. L'analyse qui suit s'intéressera à l'ensemble de ces dispositions, d'autant plus que le champ d'application temporel de plusieurs d'entre elles n'est pas limité.

21 Le terme protection est employé ici de manière générique, c'est-à-dire comme regroupant des activités qui, prises séparément, reçoivent une définition spécifique. Par ailleurs, la séparation opérée entre les mesures spécifiques de protection et les mesures spécifiques d'assistance dans les développements qui suivent n'est pas étanche. Elle n'est retenue qu'aux fins d'une meilleure articulation de l'argumentation. En effet, les mesures d'assistance prennent souvent un caractère de protection, et réciproquement, au point de devenir indissociables. Voir CICR, « Le CICR, la ligue et le rapport sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge III : protection et assistance en cas de conflits armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 18, n° 712, 1978, pp. 205-206, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/revues/ricr-no-712-revue-internationale-de-la-croix-rouge-08-1978.

22 Voir UA, « Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) », 18 juin 2020, disponible sur : https://tinyurl.com/yu8azckd.

23 Les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, E/CN.4/1998/53/add.2, 11 février 1998, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/protection/idps/4b163f436/principes-directeurs-relatifs-deplacement-personnes-linterieur-propre-pays.html, qui constituent le principal texte universel de référence en lien spécifiquement avec le déplacement interne ne prend pas en compte les communautés d'accueil des PDI. Le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du 30 novembre 2006, disponible sur : http://www.icglr-rtf.org/fr/wp-content/uploads/2017/07/Protocole-sur-la-Protection-et-Assistance-des-Personnes-Deplacé.pdf, qui lui ne s'applique qu'aux pays de la région des Grands Lacs ne prévoit qu'une seule disposition en faveur des communautés d'accueil. Voir notamment l'art. 4, par. 1 e) qui impose aux États d'« [a]ccorder une protection et une assistance aux communautés résidant dans les régions accueillant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, selon les besoins de ces communautés ».

24 Sur la qualification des situations de conflit armé, lire Sylvain Vité, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 873, *Sélection française* 2009, pp. 37-63, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/typologie-des-conflits-armes-en-droit-international-humanitaire-concepts-juridiques-et.

25 En effet, outre les dispositions qui protègent spécifiquement les personnes affectées par les déplacements internes du fait des conflits armés, y compris les communautés d'accueil des PDI, la Convention de Kampala prévoit des dispositions qui protègent des personnes affectées par les déplacements causés par des facteurs autres que les conflits armés, parmi lesquels les situations de violence généralisée, les

Deuxièmement, la Convention de Kampala s'inspire du droit international des droits de l'homme (DIDH) et du droit international humanitaire (DIH) et s'appuie largement sur leurs dispositions générales[26] qui régissent de manière implicite, la protection des communautés hôtes, que ce soit en temps de paix ou en période de conflit armé. On peut dès lors s'y intéresser de plus près tout en prenant soin, le cas échéant, d'établir des liens avec les autres dispositions pertinentes relevant de ces deux corpus juridiques.

Ces précisions faites, il convient de relever que dès son préambule, la Convention de Kampala rend un vibrant hommage aux communautés d'accueil des PDI. Elle reconnaît et réitère l'importance de l'appui à ces communautés qui soutiennent les personnes en détresse, conformément à « la coutume et à [la] tradition africaines inhérentes d'hospitalité[27] ». Par ailleurs, elle confère des protections à ces communautés sous la forme d'obligations imposées aux États, aux GANE et aux organisations humanitaires.

catastrophes naturelles et la mise en œuvre des projets de développement. Celles-ci peuvent également s'appliquer, s'il y a lieu, en temps de conflit armé, puisque la Convention de Kampala ne limite en aucune manière leur champ d'application temporel.

26 Comme s'accorde à le reconnaître la doctrine, la Convention de Kampala contient de nombreuses références au DIDH et au DIH. Dès son préambule, elle rappelle les principaux instruments juridiques qui forment chacun de ces corpus juridiques. En ce qui concerne spécifiquement le DIDH, la Convention couvre des questions actuelles relatives aux droits de l'homme, notamment la protection des femmes contre la violence sexiste, la mise en œuvre des droits socio-économiques, le rôle des acteurs non étatiques, y compris les multinationales et les sociétés de sécurité privées, l'impact des activité des industries extractives, des catastrophes naturelles et du changement climatique sur les droits de l'homme et sur le déplacement forcé des populations. Quant au DIH dont l'objectif est de protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, on retrouve dans la Convention de Kampala de nombreux principes et règles empruntés à ce corpus juridique et qui s'appliquent spécifiquement en temps de conflit armé. Parmi ceux-ci, l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH, les règles relatives à la fourniture de l'assistance humanitaire, les crimes de guerre, etc. Au-delà de réaffirmer et de développer les règles de DIDH et de DIH, la Convention de Kampala prend également soin de préserver l'intégrité de ces corpus juridiques en prévoyant une clause de sauvegarde à l'article 20. Le paragraphe 2 de cette clause prévoit notamment que « La présente Convention est sans préjudice des droits humains des personnes déplacées dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ou d'autres instruments applicables du droit international sur les droits de l'homme ou du droit humanitaire international et ne saurait en aucune manière être comprise ou interprété comme restreignant, modifiant ou entravant la protection existant dans le cadre de l'un de ces instruments ». Pour plus de détails sur l'articulation entre le DIH et le DIDH, lire Steve Tiwa Fomekong, « Reflections on humanitarian law dimensions of the African Union Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa », *African Yearbook on International Humanitarian Law*, vol. 2020, 2020, pp. 78-120 ; 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, pp. 28–57, disponible sur : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1713296 ; Katinka Ridderbos, « La Convention de Kampala et les obligations des groupes armés », *Revue des migrations forcées*, n° 37, avril 2011, p. 22, disponible sur : https://www.fmreview.org/non-state/Ridderbos ; Stephane Ojeda, « The Kampala Convention on Internally Displaced Persons: Some International Humanitarian Law Aspects », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, n° 3, 2010, pp. 58-61, disponible sur : https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/29/3/58/1541312 ; A. Bilak, *op. cit*. note 3, p. 44° ; Mehari Taddele Maru « The Kampala Convention and its Contributions to International Law », *Journal of Internal Displacement*, vol. 1, n° 1, 2011, pp. 91–130, disponible sur : https://journalofinternaldisplacement.org/index.php/JID/article/view/8/6.

27 *Convention de Kampala*, préambule, par. 3.

Les obligations relatives à la fourniture de l'assistance humanitaire

La Convention de Kampala énonce des obligations en lien avec la planification, la gestion, l'apport et le suivi de l'assistance ou de l'aide humanitaire aux communautés d'accueil des PDI. Elle impose notamment aux États de « *tenir compte des besoins des communautés d'accueil* (nous soulignons) » dans l'élaboration et la mise en œuvre des « mesures, politiques et stratégies nationales appropriées relatives au déplacement interne[28] ». Autrement dit, toute mesure nationale, de quelque nature qu'elle soit, visant à faire face aux déplacements internes doit prendre spécifiquement en considération les besoins des communautés d'accueil des PDI[29] et y apporter des réponses.

Dans son sens ordinaire, le terme « besoin » renvoie à tout ce qui est nécessaire à la vie, à l'existence, au bien-être et à l'épanouissement[30]. Cette conception semble être celle retenue dans les documents qui traitent des besoins des populations affectées par les crises, les conflits armés ou les catastrophes naturelles[31]. Elle peut donc être retenue aux fins de la compréhension et de l'interprétation du terme « besoins » tel qu'employé dans la disposition citée plus haut.

Les types spécifiques des besoins à prendre en compte sont multiples. D'ailleurs, le terme « besoins » tel qu'utilisé dans la disposition susmentionnée n'est accompagné d'aucune mention de nature à limiter sa portée. On peut en conséquence soutenir qu'il est employé de manière assez large pour couvrir différents types de besoins, pour autant qu'ils soient nécessaires à la survie et au bien-être des communautés d'accueil. Ainsi considéré, le terme « besoins » pourrait inclure, sans toutefois s'y limiter, les besoins de première nécessité parmi lesquels l'alimentation, l'eau, l'abri, l'éducation et les soins médicaux[32], les besoins de protection et de sécurité[33], compte tenu notamment des risques auxquels les communautés hôtes s'exposent en assistant les PDI[34], la sécurité

28 *Ibid*., art. 3, par. 2 c).

29 CICR, *Traduire la Convention de Kampala dans la réalité : Exercice pratique*, CICR, Genève, janvier 2017, pp. 52-56, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4287-translating-kampala-convention-practice.

30 *Le Nouveau Petit Robert*, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2000, pp. 240-241.

31 Lire par exemple, OCHA, Mali, *op. cit*. note 8 ; Coalition humanitaire, « Les besoins humanitaires », disponible sur : https://www.humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/humanitarian_needs-_french.pdf ; Felix Schwendimann, « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 884, *Sélection française* 2011/3, pp. 121-138, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-schwendimann-fre.pdf ; Jakob Kellenberger, « L'action humanitaire dans les conflits armés actuels : contexte et besoins », CICR, Genève, 25 janvier 2001, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzhsu.htm, CICR, *op. cit*. note 27, pp. 52-56.

32 Ces types de besoin sont explicitement mentionnés à l'art. 9 par. 2 b) de la Convention de Kampala. Voir aussi CICR, *op. cit*. note 27, p. 55.

33 Voir CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains : engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l'occasion du 70e anniversaire des Conventions de Genève*, CICR, Genève, 2019, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4427-international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts, qui à la p. 42 inclut également ce type de besoin parmi les besoins auxquels sont exposées les populations civiles touchées par les conflits armés.

34 Steve McDowell, *Internal Displacement in North Kivu: Hosting, Camps, and Coping Mechanisms*, Study prepared for UNICEF DRC and CARE DRC, avril 2008, p.15 ; K. Haver *op. cit*. note 2, pp. 25-26.

économique[35], le soutien psychosocial[36], ou encore les droits à un environnement sain et au développement tels qu'ils sont consacrés dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[37]. Conformément à la disposition susmentionnée, l'ensemble de ces besoins auxquels les communautés hôtes sont susceptibles d'être confrontées et qui peuvent varier en fonction du contexte, de l'environnement et des normes culturelles en vigueur doivent être pris en compte dans le cadre de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des lois, politiques, stratégies et autres mesures adoptées par les États pour faire face au phénomène des déplacements internes.

Pour que les besoins des communautés d'accueil des PDI soient dûment pris en compte et satisfaits le plus efficacement possible, il est essentiel qu'ils soient préalablement identifiés et évalués de manière adéquate[38]. La Convention de Kampala prend en compte cette réalité en exigeant notamment des États parties qu'ils « évaluent ou facilitent l'évaluation des besoins et des vulnérabilités des personnes déplacées et *des communautés d'accueil*, en coopération avec les organisations ou agences internationales (nous soulignons)[39] ». Ceci implique que les États doivent mettre en œuvre des mesures afin de déterminer concrètement la nature et l'ampleur des besoins et des vulnérabilités, non pas uniquement des PDI, mais également des communautés qui accueillent ces personnes[40]. L'État ne jouit pas d'une compétence exclusive en la matière, même s'il est vrai que la responsabilité de l'évaluation des besoins en présence lui incombe au premier chef[41]. Il est tenu de coopérer avec les organisations ou agences internationales dans le cadre de cette évaluation, notamment lorsque les ressources et les capacités maximales dont il dispose pour entreprendre cette

35 La sécurité économique est définie comme étant la capacité d'une personne, d'un ménage ou d'une communauté à pourvoir durablement et dignement à ses besoins essentiels. Voir CICR, « Qu'est-ce-que la sécurité économique ? », 18 juin 2015, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/quest-ce-que-la-securite-economique ; Croix-Rouge britannique, *Sécurité économique des ménages (HES) Lignes directrices techniques pour l'évaluation, l'analyse et la conception de programmes*, 2014, disponible sur : https://www.livelihoodscentre.org/documents/114097690/114439315/HES_Guidelines+3.0+%282014%29_fr.pdf/54012a0b-3b86-16e6-17da-cc7d8a4e0d62?t=1590522316846.

36 Voir J. Kellenberger, *op. cit*. note 33, p. 38.

37 Voir Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1520 RTNU 217, 27 juin 1981 (entrée en vigueur le 21 octobre 1986), art. 22 et 24 respectivement, disponible sur : https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=49. Pour une analyse de chacun de ces droits, voir Madjid Benchikh, « Article 22 » et Mohamed Ali Mekoua « Article 22 », *in* Maurice Kamto (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme : commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

38 Christelle Cazabat, «The importance of monitoring internal displacement », *Forced Migration Review*, vol. 59, octobre 2018, pp. 27-28, disponible sur : https://www.fmreview.org/GuidingPrinciples20/cazabat ; Joint IDPs Profiling Service, « Making Data Useful: How to improve the evidence-base for joint responses to forced displacement », JIPS Conference Report, juillet 2017, disponible sur : https://www.jips.org/uploads/2018/10/JIPS-Conference-2017-report-vf.pdf.

39 Convention de Kampala, art. 5, par. 5.

40 CICR, *op. cit*. note 29, p. 55.

41 Pour une analyse plus détaillée des dispositions relatives à l'assistance humanitaire prévues par la Convention de Kampala, ainsi que sur le partage de responsabilité en la matière entre les États et les organisations humanitaires, voir par exemple, JO Moses Okello, « In lieu of a "Travaux Preparatoires": A commentary on the Kampala convention for IDPs », *International Journal of Refugee Law*, vol. 31, n° 2/3, 2019, pp. 370-372, disponible sur : https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/31/2-3/349/5686251 ; Mehari Taddele Maru, *op. cit*. note 26, pp. 118–120.

évaluation sont insuffisantes[42]. La coopération avec de tels acteurs est d'autant plus nécessaire que ceux-ci jouissent généralement d'un mandat explicite, ainsi que d'une expérience éprouvée dans le cadre de l'évaluation des besoins des personnes vulnérables. Ces acteurs peuvent être, de ce fait, d'un soutien capital et précieux pour les États qui sont confrontés aux défis liés au déplacement interne.

La Convention de Kampala ne fournit cependant pas d'indications quant aux autres acteurs qui seraient également compétents pour procéder à l'évaluation des besoins et dont l'action à cet égard doit être facilitée par l'État. La loi-type de l'Union africaine pour la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (loi-type de l'UA), dont l'objectif est de servir de ligne directrice pour la mise en œuvre des obligations aux termes de la Convention éponyme[43] n'apporte pas non plus de précisions à ce sujet. Dans l'intérêt des populations qui sont dans le besoin, on devrait opter pour une interprétation large qui consisterait à considérer qu'il pourrait s'agir d'un autre État, d'une organisation humanitaire, ou de tout autre acteur non étatique[44] désireux et capable de procéder à l'évaluation des besoins des PDI et des communautés d'accueil dans le respect de la souveraineté et des lois de l'État concerné. Ces entités devraient pouvoir bénéficier, de la part de l'État auquel elles offrent ainsi leurs services, les autorisations et mesures de protection physique nécessaires, ainsi que toutes les orientations utiles pour pouvoir accéder aux populations vulnérables et procéder en toute sécurité à l'évaluation de leurs besoins. Au regard de ces considérations, on peut avancer que la Convention de Kampala établit un véritable cadre de coopération visant à fédérer toutes les actions afin de permettre une compréhension aussi complète que possible des besoins et vulnérabilités en présence par tous les acteurs concernés.

Par ailleurs, bien que la Convention de Kampala ne le précise pas de manière explicite, il est possible de soutenir que l'évaluation des besoins des communautés d'accueil devrait impliquer la mise en œuvre d'un processus de consultation mené auprès de ces communautés. Ces consultations devraient être conduites de manière continue, étant donné que les besoins en présence sont susceptibles de changer à mesure que la situation évolue[45]. De même, des mesures devraient être prises pour permettre la participation continue de ces communautés aux décisions, ainsi qu'au suivi des mesures relatives à l'assistance qui leur est offerte. Une telle interprétation serait conforme au but et à l'objectif poursuivis par les dispositions qui font l'objet de

42 Cette interprétation découle d'une lecture combinée des paragraphes 5 et 6 de l'art. 5 et serait conforme à l'intention des États parties à la Convention de Kampala. En effet, l'art. 5, par. 5 tempère l'obligation générale des États de coopérer avec les organisations en matière de protection et d'assistance des PDI en prévoyant notamment qu'elle s'applique « en cas d'insuffisance des ressources maximales disponibles » pour leur permettre d'assurer suffisamment de protection et d'assistance aux personnes déplacées. Okello, *op. cit*. note 41, p. 371 révèle que cette mesure avait été retenue pour répondre aux craintes des États qui, lors des travaux préparatoires, estimaient que le fait d'obliger les États à coopérer sur une matière qui relève de leur compétence première, constituerait une entorse au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État.

43 Union africaine, *Loi-type de l'Union africaine pour la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, janvier 2018, art. 1, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/5aeb39434.html.

44 Maru, *op. cit*. note 26, pp. 118-120.

45 CICR, *op. cit*. note 26, p. 49.

la présente analyse. En effet, afin d'avoir une cartographie aussi complète que possible des besoins et des vulnérabilités des communautés d'accueil des PDI et y apporter des réponses adéquates, il est essentiel de comprendre les attentes et de recueillir l'avis des populations censées en être les principales bénéficiaires. Cette position est aujourd'hui largement admise, y compris par les organisations humanitaires actives sur le terrain[46].

La Convention de Kampala dispose en outre que l'assistance humanitaire fournie aux PDI par les États, « peut être étendue, en cas de besoin, aux communautés locales et d'accueil[47] ». La formulation de cette disposition, en particulier l'expression « peut être étendue », prête à l'équivoque. Elle peut laisser sous-entendre que même lorsque cela est nécessaire, l'extension de l'assistance humanitaire aux communautés d'accueil demeure uniquement une possibilité. Autrement dit, elle pourrait être interprétée comme signifiant que l'État n'est pas nécessairement tenu de fournir une assistance aux communautés d'accueil, même lorsque celles-ci en ont besoin. Une telle interprétation serait erronée. Une interprétation de bonne foi commanderait plutôt de considérer qu'une fois qu'il est établi que les communautés d'accueil ont besoin d'assistance humanitaire, les États sont juridiquement tenus de la leur fournir, bien évidemment dans la mesure de leurs capacités[48]. Cette interprétation serait conforme à la loi-type de l'UA qui souligne « [l]a responsabilité de toute personne, notamment les pouvoirs publics, impliqués dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes d'agir, conformément à la [ladite] loi, et de tenir, dûment compte des besoins des populations touchées par les déplacements et ceux des communautés d'accueil[49] », sans subordonner la prise en compte des besoins de ces communautés à une quelconque condition.

L'interprétation ici suggérée serait en outre conforme aux dispositions précédemment mentionnées qui imposent aux États d'évaluer et de tenir compte des besoins des communautés d'accueil dans le cadre des mesures qu'elles entreprennent pour faire face aux déplacements internes. En effet, il ne servirait à rien d'évaluer les besoins de ces communautés, si des mesures ne sont pas prises, dans toute la mesure du possible, pour tenter de les satisfaire. Du reste, selon le droit international, les États sont tenus de répondre aux besoins essentiels des populations affectées[50], y compris

46 Voir CICR, *Standards professionnels pour les activités de protection*, CICR, Genève, 2018, pp. 31-35, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/0999-standards-professionnels-pour-les-activites-de-protection-menees-par-les. Voir aussi, en ce qui concerne les enfants, Agence canadienne de développement international, *La participation des enfants aux efforts humanitaires : Leçons tirées de l'expérience vécue dans les zones des conflits armés*, Québec, 2007, disponible sur : https://publications.gc.ca/site/fra/9.633834/publication.html. Pour ce qui concerne les déplacés internes, voir Institut Brookings, Université de Berne, Institut Brookings, *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*, Institut Brookings-Université de Berne : projet sur les déplacements internes, octobre 2008, p. 32, disponible sur : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1016_internal_displacement_fre.pdf ; CICR, *op. cit.* note 29, pp. 10 et 13.

47 Convention de Kampala, art. 9, par. 2 b).

48 Voir aussi M. Taddele Maru, *op. cit.* note 26 qui, à la p. 118, souligne que la fourniture de l'assistance humanitaire tel qu'exigée par la Convention de Kampala dépend des capacités de l'État.

49 Loi-type de l'UA, *op. cit.* note 43, art. 4, par. 1, 6)

50 Voir Schwendimann, *op. cit.* note 31, p. 124.

donc des communautés d'accueil des PDI. Cette obligation qui découle notamment du principe de souveraineté[51], est confirmée par la pratique internationale[52]. Si un État ne veut pas ou ne peut pas s'acquitter pleinement de cette obligation qui lui incombe au premier chef, les acteurs humanitaires peuvent offrir leurs services conformément au DIH qui contient des règles sur l'assistance humanitaire et l'accès aux populations civiles affectées par des conflits armés[53]. L'offre de secours conforme aux principes humanitaires[54] ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international[55]. De même, la fourniture des secours humanitaires est certes soumise au consentement de l'État, mais celui-ci ne peut refuser d'accorder son consentement pour des motifs arbitraires[56].

Les obligations relatives à la protection des communautés d'accueil des PDI

La Convention de Kampala prévoit également des dispositions dont l'objectif est de protéger les communautés d'accueil des PDI, c'est-à-dire de les préserver des dangers, des souffrances et des abus de pouvoir auxquels elles pourraient être exposées[57]. Elle

51 Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, (entrée en vigueur le 24 octobre 1945), art. 2, par. 1, disponible sur : https://www.un.org/fr/about-us/un-charter.

52 Voir F. Schwendimann, *op. cit*. note 31 qui, à la p. 125, fournit une liste de résolutions soutenant cette pratique.

53 Voir art. 3, al. 2, commun aux quatre Conventions de Genève et art. 10 de la Quatrième Convention de Genève ; Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, RTNU, vol. 1125, p. 271, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA I), art. 70, par. 1, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/470 ; Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (PA II), RTNU, vol. 1125, p. 649, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA II), art. 18, par. 1 et 2, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=6A490AB5993C1504C12563140043ACE7&action=openDocument.

54 On fait particulièrement référence ici aux principes d'humanité, d'impartialité, de non-discrimination, de neutralité, et d'indépendance. Pour des détails sur ces principes, voir le préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986 et amendés par la XXVI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève en décembre 1995 et par la XXIX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève en juin 2006 (Statuts du Mouvement), disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/statutes-fr-a5.pdf. Voir aussi F. Schwendimann, *op. cit*. note 31, p. 125 ; Jean Pictet, *Les Principes de la Croix-Rouge*, CICR, Genève, 1955.

55 Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, par. 242, disponible sur : https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-FR.pdf.

56 Voir F. Schwendimann, *op. cit*. note 31 ; Denise Plattner, « Assistance à la population civile dans le droit international humanitaire : évolution et actualités », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 74, n° 795, juin 1992, pp. 259-274, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/lassistance-la-population-civile-dans-le-droit-international-humanitaire-evolution-et ; Françoise Bouchet-Saulnier, « Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 893, *Sélection française*, 2014/1, pp. 167-178, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/07_961_opinion_bouchet.pdf.

57 Cette définition s'inspire de la définition du terme « protection » formulée par le CICR, *op. cit*. note 21, p. 206. Voir aussi HCR, « Glossary of terms », in *The Protection Induction Programme Handbook*, 2006, disponible sur : https://www.unhcr.org/en-au/44b5021d2.pdf.

impose notamment aux États de « [r]especter et [d']assurer le respect du caractère humanitaire et civil de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées[58] ». Elle les engage en outre à « [r]especter et maintenir le caractère civil et humanitaire des lieux d'accueil des personnes déplacées, et protéger ces lieux contre l'infiltration par des groupes ou éléments armés, désarmer et séparer ces groupes ou éléments de la population des personnes déplacées[59] ». Par ailleurs, elle interdit spécifiquement aux membres des GANE, de « [v]ioler le caractère civil et humanitaire des lieux où les personnes déplacées sont accueillies et de s'y infiltrer[60] ».

Ces dispositions semblent parfois être interprétées comme couvrant uniquement l'action des traditionnelles organisations humanitaires, ainsi que les camps d'accueil des PDI[61]. Aucun élément n'impose pourtant une telle lecture restrictive. Du reste et s'agissant spécifiquement des lieux où sont accueillis les PDI, la loi type de l'UA utilise une formulation qui peut être considérée comme un indice de ce que les dispositions mentionnées ci-dessus ne couvrent pas uniquement les camps d'accueil. En effet, après avoir repris en des termes quasi similaires les dispositions citées plus haut[62], l'article 12 de cette loi ajoute explicitement que « [t]outes les parties doivent s'abstenir d'attaquer les camps, les colonies, *ou tout autre endroit où pourraient se trouver des personnes déplacées internes* (nous soulignons[63]) ». L'expression « tout autre endroit » est suffisamment large pour être considérée comme une indication de ce que les lieux de résidence des communautés hôtes sont également au bénéfice des protections envisagées.

Comme relevé plus haut, les communautés hôtes font preuve de solidarité à l'égard des PDI en les accueillant en leur sein. Elles leur offrent également une assistance humanitaire importante. Ces actions humanitaires qui sont conformes aux coutumes africaines d'hospitalité et de solidarité[64] sont expressément reconnues et soulignées par la Convention de Kampala[65]. De plus, l'exercice de ces actions humanitaires s'inscrit pleinement dans l'esprit du « droit absolu » des populations de secourir les blessés, les naufragés et les malades, tel que consacré par le Protocole additionnel I (PA I[66]). Ainsi considéré, on peut soutenir que rien ne s'oppose à ce que

58 Convention de Kampala, art. 3, par. 1. f).
59 *Ibid*., art. 9, par. 2 g).
60 *Ibid*., art. 7, par. 5 i).
61 Voir par exemple Flavia Zorzi Giustiniani, « New hopes and challenges for the protection of internally IDPs in Africa: The Kampala Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 39, n° 2, 2011, pp. 365-366, disponible sur : https://digitalcommons.du.edu/djilp/vol39/iss2/5/ ; Maru, *op. cit*. note 26, p. 120.
62 Voir Loi-type de l'UA, *op. cit*. note 43, art. 12, par 1 et 2.
63 *Ibid*., art. 12, par. 3.
64 Voir Michel-Cyr Djiena Wembou *et al*, *Le droit international humanitaire : théorie générale et réalités africaines*, coll Collection logiques juridiques, L'Harmattan, Paris, 2000, pp. 303 et s. ; Steve Tiwa Fomekong, « La contribution de l'Union africaine au droit international humanitaire », Thèse de doctorat, Université Laval, Québec, 2020, p. 137-140, disponible sur : https://corpus.ulaval.ca/jspui/handle/20.500.11794/67788.
65 Convention de Kampala, préambule, par. 3.
66 L'art. 17, par. 1 du Protocole additionnel I dispose notamment que « [l]a population civile [sera autorisée], même dans les régions envahies ou occupées, à recueillir ces blessés, malades et naufragés et à leur prodiguer des soins, même de leur propre initiative. Nul ne sera inquiété, poursuivi, condamné ou puni pour de tels actes humanitaires ». Cette disposition a été interprétée comme signifiant que la

les dispositions de la Convention de Kampala mentionnées ci-dessus s'appliquent également à l'égard des communautés hôtes. Conformément à ces dispositions, le caractère humanitaire et civil de l'assistance et de la protection humanitaire que les communautés d'accueil offrent aux PDI doit être respecté. Il doit en être de même pour leurs lieux de résidence, dans la mesure où ils accueillent des PDI.

S'agissant de la qualification de « civil », elle se trouve au cœur du principe de distinction tel que consacré par le DIH. Ce principe impose aux belligérants de « faire en tout temps la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, de ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires[67] ». Puisqu'elles regroupent des civils[68], les communautés d'accueil des PDI sont qualifiées de population civile[69] et bénéficient à ce titre d'une immunité contre les attaques. Il en est de même pour leurs lieux de résidence, dans la mesure où ils peuvent être qualifiés de biens de caractère civil[70].

Toutefois, pour continuer à jouir de la protection en tant que civils, les membres des communautés ne doivent pas participer directement aux hostilités[71]. Dans l'hypothèse où ceux-ci participeraient directement aux hostilités, ils perdraient leur protection en tant que civils et ce, pour toute la durée de cette participation[72]. Toutefois, selon la Convention de Kampala, les États sont tenus d'empêcher que cela ne se produise. Ils doivent veiller au respect et au maintien du caractère civil des lieux d'habitation de ces communautés d'accueil et de l'assistance qu'elles fournissent aux PDI. La Convention énonce des mesures spécifiques qu'ils doivent entreprendre à cet effet. Ils doivent notamment veiller à ce que les populations de déplacées ne soient pas infiltrées par des groupes ou éléments armés[73]. S'ils s'y sont déjà infiltrés, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour les désarmer et les séparer de la population[74]. La présence de groupes ou éléments armés au sein de ces communautés pourrait en effet faire naître des suspicions quant à la nature civile de la protection fournie par les communautés d'accueil et, partant, exposer ces dernières à des risques

population civile jouit d'un « droit absolu » de secourir ou de venir en aide aux blessés, aux malades et aux naufragés. Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, p. 215, par. 713, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/0421-commentaire-des-protocoles-additionnels-du-8-juin-1977-aux-conventions-de-geneve-du. Conformément à la lettre de cette disposition et eu égard au champ d'application du Protocole additionnel, ce droit ne s'exerce qu'à l'égard des blessés, des malades et des naufragés dans les conflits armés internationaux.

67 PA I, art. 48 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier. Volume I : Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006 (Étude du CICR sur le DIH coutumier), règles 1 et 7, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul.

68 Les civils sont des personnes qui ne sont pas membres des forces armées. Voir Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 67, règle 5.

69 Aux termes de l'art. 50, par. 2 du PA I, la population civile comprend toutes les personnes civiles.

70 Voir Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op.cit.* note 67, règle 9 et PA I, art. 52, par. 2 et 3.

71 Pour des détails sur la notion de participation directe aux hostilités et ses implications, voir Nils Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit humanitaire*, CICR, Genève, 2010, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_0990.pdf..

72 *Ibid*., pp. 68-76.

73 Convention de Kampala, art. 9, par. 2 g).

74 *Ibid*.

d'attaques armées[75]. De fait, des attaques armées pourraient être menées contre ces zones par des belligérants si ceux-ci se rendent compte que des combattants ennemis y ont trouvé refuge, c'est-à-dire s'ils utilisent de telles zones ou lieux comme base arrière ou bouclier humain contre les attaques[76]. La présence d'éléments armés ou de combattants au sein des communautés d'accueil accroît également les risques de mobilisation des membres de ces communautés[77], les cas de violences physiques et sexuelles, ainsi que le détournement de l'aide humanitaire par les membres des forces ou groupes armés[78].

Cela étant dit, il convient tout de même de préciser que la présence d'éléments dans les lieux d'habitation des communautés d'accueil n'induit pas nécessairement une perte du caractère civil de ces lieux. En effet, aux termes du DIH, « [l]a présence au sein de la population civile de personnes isolées ne répondant pas à la définition de personne civile ne prive pas cette population de sa qualité[79] ». Il importe en tout temps de faire la distinction entre, d'une part, le caractère ou le statut des sites ou lieux d'habitation des communautés hôtes pris dans l'ensemble et, d'autre part, le statut des individus se trouvant dans ces sites ou lieux. Le fait que des éléments armés se trouvent au sein des communautés d'accueil ne prive pas ces communautés de la qualification de population civile. Cela n'affecte pas non plus la qualification des zones d'habitation de ces communautés comme des biens de caractère civil. Ainsi, dans l'hypothèse où des combattants se trouveraient au sein des communautés d'accueil, il conviendrait, conformément à l'esprit et à la lettre du principe de distinction, de prendre les mesures nécessaires pour opérer une distinction entre ceux-ci et les membres de ces communautés qui méritent de recevoir la qualification de civil, afin de ne diriger des attaques que contre les combattants. De plus, une fois la distinction entre combattants et civils opérée, les belligérants devraient, conformément au principe de proportionnalité[80], entreprendre une évaluation des dommages collatéraux susceptibles de résulter de toute éventuelle attaque qu'ils envisageraient à l'encontre des combattants ou des objectifs militaires se trouvant au sein des communautés d'accueil afin de s'assurer que les dommages susceptibles d'en résulter ne soient pas disproportionnés par rapport à l'avantage militaire escompté. Quand bien même le test de proportionnalité serait satisfait, toutes les précautions requises[81] doivent

75 Voir HCR et CICR, *Aide-mémoire: Operational guidance on maintaining the civilian and humanitarian character of sites and settlements*, mars 2018 (Operational guidance on maintaining the civilian and humanitarian character of sites and settlements), pp. 7-8. Voir aussi dans une certaine mesure HCR, *Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile*, HCR, Genève, septembre 2006, p. 3, disponible sur : https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5cf651be4, qui s'applique spécifiquement dans le cas, quasi similaire, des réfugiés.

76 CICR et HCR, *op. cit*. note 75, pp. 7-8.

77 Voir *ibid*., pp. 11-17 ; Cluster Protection RCA, *L'impératif d'établir et de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites de personnes déplacées internes en RCA*, Note d'orientation, avril 2016, pp. 1-2, disponible sur : https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Central_African_Republic/files/note-orientation_caractere-civil-sites_finale.fr.pdf.

78 Cluster Protection RCA, *op. cit*. note 77, pp. 1-2.

79 PA I, art. 50, par. 3.

80 Voir PA I, art. 51, par. 5 b) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 67, règle 14.

81 Voir PA I, art. 57 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 67, règle 15.

être entreprises pour minimiser autant que faire se peut les conséquences néfastes de l'attaque sur les communautés d'accueil des PDI.

Quant au terme « humanitaire », un indice de ce qui peut être qualifié comme tel peut être trouvé dans la définition du principe d'humanité[82]. Ce principe, qui a été réaffirmé par la Cour internationale de justice (C.I.J.[83]), est le premier des sept principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[84]. On peut déduire de sa définition que les activités caractérisées comme étant humanitaires sont celles qui s'efforcent de « "prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes" et dont le but est de "protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine"[85] ». On y rangerait le fait de recueillir et de soigner les blessés, les malades et les naufragés, comme prévu par le PA I[86], mais aussi le fait d'accueillir les personnes sans refuge ou de répondre à leurs besoins de première nécessité, puisque de telles activités visent également à mitiger les souffrances humaines. Il s'ensuit que les communautés d'accueil des PDI ne devraient pas être inquiétées ni subir de représailles pour avoir exercé de telles activités en faveur des PDI.

Toutefois, certains faits ou certaines situations pourraient constituer une menace au caractère humanitaire de la protection offerte aux PDI et des lieux d'accueil de ces personnes, même s'ils ne remettent pas en cause leur caractère civil[87]. Il en est ainsi des situations dans lesquelles des civils participent directement aux hostilités de manière sporadique, alors qu'ils sont hébergés au sein des communautés d'accueil[88]. De même, certaines activités entreprises par des civils en soutien à une partie au conflit, mais qui ne constituent pas une participation directe aux hostilités, pourraient compromettre le caractère humanitaire des lieux d'accueil des PDI, sans pour autant affecter leur caractère civil[89]. C'est le cas des activités de propagande, des activités de financement ou d'entrainement menées en faveur d'une partie à un conflit armé[90]. Il convient de prévenir ces actes ou de prendre des mesures adéquates pour traiter et atténuer les risques qui peuvent en découler afin de préserver le caractère humanitaire de la protection des PDI et des lieux où elles sont accueillies et, *in fine*, assurer une protection efficace aux communautés d'accueil.

82 CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2e édition, Genève, 2020, (Commentaire CICR de la CG I), par. 811, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/dih/full/CGI-commentaire.

83 C.I.J., *op. cit*. note 55 par. 242.

84 *Voir Statuts du Mouvement*, *op. cit*. note 54, préambule.

85 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 82, par. 811. Voir aussi Jean Pictet, « Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire (I) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 61, n° 717, juin 1979, pp. 130-149, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/les-principes-fondamentaux-de-la-croix-rouge-commentaire ; Maja Janmyr, « Revisiting the Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps », *in* David Cantor et Jean François Durieux (dir.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law, International Refugee Law Series*, vol. 2, Brill, Nijhoff, 2014, pp. 242-243.

86 PA I, art. 17.

87 CICR et HCR, *op. cit*. note 75, p. 14.

88 *Ibid*., pp. 14-15.

89 *Ibid*., p. 15.

90 *Ibid*., p. 7.

Les États sont tenus non seulement de « respecter », mais également d'« assurer le respect » du caractère humanitaire et civil de la protection humanitaire fournie aux PDI et des lieux d'accueil de ces personnes. Les formulations « respecter » et « assurer le respect » ont été empruntées aux dispositions du DIH dont la Convention de Kampala s'inspire largement, comme nous l'avons déjà mentionné. Elles découlent notamment de l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH[91]. Si l'on applique par analogie les Commentaires des Conventions de Genève élaborés par le CICR, aux dispositions de la Convention de Kampala, il est possible d'avancer, d'une part, que « respecter » le caractère humanitaire et civil de la protection et de l'assistance humanitaire fournies aux PDI par les communautés d'accueil implique pour les États une obligation à la fois négative et positive de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que le comportement de leurs organes et des autres personnes ou groupes agissant en leur nom[92] n'entraîne pas une violation de ce caractère. D'autre part, « [a]ssurer le respect » du caractère humanitaire et civil de la protection et de l'assistance humanitaire, ou veiller au maintien d'un tel caractère impliquerait pour l'État une obligation à la fois positive et négative de veiller à ce que les autres États, les parties non étatiques et les personnes privées relevant de leur compétence n'entreprennent des mesures de nature à violer ou à compromettre un tel caractère[93].

Les obligations relatives à la prévention des déplacements arbitraires

D'emblée, l'intitulé de la Convention de Kampala indique que cet instrument réglemente uniquement la protection et l'assistance à apporter aux personnes qui ont déjà été victimes de déplacement forcé[94]. En réalité cependant, la Convention de Kampala a un champ d'application plus large. Outre la protection et l'assistance aux PDI, elle régit la protection de toutes les catégories de population contre les déplacements

91 Voir art. 1 commun aux quatre Conventions de Genève et au PA I. Voir aussi Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 67, règle 1.

92 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 82, par. 144, 120. Voir aussi Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « Common Article 1 of the Geneva Conventions Revisited: Protecting Collective Interests », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 82, n° 837, 2000, p. 69, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/common-article-1-geneva-conventions-revisited-protecting-collective-interests.

93 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 82,, par. 144, 120, 150. Voir aussi Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire « en toutes circonstances », *in* Christophe Swinarski (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Genève, 1984. p. 24, disponible sur : https://archive-ouverte.unige.ch/unige:15023. Il convient tout de même de relever que certains auteurs considèrent *a contrario* que l'obligation de faire respecter implique pour les États une obligation d'adopter toutes les mesures nécessaires pour faire respecter les Conventions uniquement par leurs organes et les personnes privées relevant de leur compétence. Voir Frits Kalshoven, « The Undertaking to Respect and to Ensure Respect in all Circumstances: From Tiny Seed to Ripening Fruit », *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 2, p. 60, disponible sur : https://doi.org/10.1017/S1389135900000362 ; Tomasz Zych, « The Scope of the Obligation to Respect and to Ensure Respect for International Humanitarian Law », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 27, n° 2, 2009, pp. 251–270, disponible sur : https://wyaj.uwindsor.ca/index.php/wyaj/article/view/4528.

94 Le titre complet de la Convention est Convention de l'Union africaine *sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées* en Afrique (nous soulignons).

internes[95]. En effet, l'un des objectifs affirmés par la Convention de Kampala est de « mettre en place un cadre juridique de prévention du déplacement interne[96] ». Autrement dit, la Convention de Kampala cherche, entre autres, à empêcher « le mouvement, l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État[97] ». En effet, « plutôt que d'attendre, pour agir, qu'une population soit déplacée et ait trouvé refuge dans une autre partie du pays […], il faudrait s'attaquer aux causes du déplacement[98] ». C'est dans ce sens que la Convention de Kampala impose spécifiquement aux États de « [s]'abstenir de pratiquer, [d]'interdire [et de] prévenir le déplacement arbitraire des populations[99] ». Le terme « populations » utilisé dans cette disposition n'est accompagné d'aucune mention de nature à limiter sa portée. On peut en déduire que la mesure de protection consacrée à travers cette disposition s'applique à toutes les populations sans exception, y compris donc les communautés d'accueil des PDI. Il est notamment question d'anticiper les déplacements forcés en prenant les mesures nécessaires pour prévenir leur survenance. Dans le cas spécifique des communautés d'accueil des PDI, il s'agit en particulier de réduire ou de contenir l'ampleur des déplacements intérieurs ayant déjà cours, en prenant les mesures nécessaires pour empêcher que ces communautés hôtes ne soient elles-mêmes également contraintes de se déplacer pour quelque raison que ce soit.

La Convention de Kampala consacre également une obligation similaire à celle mentionnée au paragraphe précédent, qui s'adresse aux GANE. Aux termes de l'article 7, paragraphe 5, a), il est notamment interdit aux membres des GANE de « procéder à des déplacements arbitraires ». Ainsi, les communautés locales d'accueil des PDI, au même titre que toutes les autres catégories de population, ne doivent pas être soumises à des déplacements arbitraires. Du reste, chacun des membres de ces communautés jouit, aux termes de la Convention, d'un droit individuel d'être protégé contre les déplacements arbitraires[100], lesquels sont définis de manière large comme incluant, sans y être limités, les actes suivants :

a. [d]éplacement basé sur les politiques de discrimination raciale ou autres pratiques similaires, visant à altérer la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population ;
b. [d]éplacement individuel ou massif de civils en situation de conflit armé, sauf pour des raisons de sécurité des civils impliqués ou des impératifs d'ordre militaires conformément au droit international humanitaire ;
c. [d]éplacement utilisé intentionnellement comme méthode de guerre ou autres violations du droit international humanitaire dans des situations de conflit armé ;

95 Maria Stavropoulou, « The Kampala Convention and protection from arbitrary displacement », *Forced Migration Review*, n° 36, 2011, p. 62, disponible sur : https://www.fmreview.org/DRCongo/stavropoulou.htm.
96 Convention de Kampala, art. 2, par. b).
97 *Ibid*., art. 1, par. i).
98 Jack M. Mangala, « Prévention des déplacements forcés de population : possibilités et limites », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, 2001, p. 1067, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/prevention-des-deplacements-forces-de-population-possibilities-et-limites.
99 Convention de Kampala, art. 3, par. 1-a).
100 *Ibid*., art. 4, par. 4.

d. [d]éplacement issu des situations de violence ou de violations généralisées des droits de l'homme ;
e. [d]éplacement résultant de pratiques néfastes ;
f. [é]vacuations forcées dans les cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou par d'autres causes si les évacuations ne sont pas exigées par la sécurité et la santé des personnes affectées ;
g. [d]éplacement utilisé comme punition collective ;
h. [d]éplacement causé par un acte, un évènement, un facteur ou un phénomène d'une gravité similaire à ceux ci-dessus cités et qui soit non justifié par le droit international, en particulier les droits de l'homme et le droit international humanitaire[101].

En réalité, les dispositions énoncées ci-dessus constituent, à certains égards, une réaffirmation du DIH. Elles réaffirment notamment les dispositions conventionnelles et coutumières du DIH qui prévoient que « [l]e déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent[102] ». La Convention de Kampala ne se contente cependant pas uniquement de réaffirmer cette règle juridique. Elle la développe également. Tout d'abord, pour être considéré comme « forcé » au sens du DIH et, par conséquent interdit, le déplacement de la population civile doit avoir été « ordonné[103] ». La Convention de Kampala quant à elle interdit une plus grande catégorie de déplacements forcés, qu'ils soient ordonnés ou non. Elle interdit les déplacements arbitraires, lesquels sont définis de manière non exhaustive. L'introduction, dans la Convention de Kampala, d'une liste non exhaustive d'actes considérés comme des déplacements interdits, limite les risques d'interprétations divergentes et peut de ce fait faciliter la réalisation de l'objectif poursuivi à travers la disposition interdisant les déplacements arbitraires.

Ensuite, alors que le DIH interdit simplement aux parties de procéder aux déplacements forcés de la population, la Convention de Kampala va plus loin en imposant également aux États l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour « interdire » et « prévenir » de tels déplacements[104]. Cela implique que les États ne doivent pas seulement s'abstenir de créer des situations pouvant donner lieu à des déplacements arbitraires. Ils doivent également prendre les mesures nécessaires pour

101 *Ibid.*
102 PA II, art. 17, par. 1 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 67, règle 129 B.
103 Voir Carlyn Carey, « Internal Displacement: Is Prevention through Accountability Possible? A Kosovo Case Study », *American University Law Review*, vol. 43, 1999, p. 267, disponible sur : https://digitalcommons.wcl.american.edu/aulr/vol49/iss1/4/. Pour une analyse quelque peu contraire, lire Jan Willms, « Without order, anything goes? The prohibition of forced displacement in non-international armed conflict », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 875, 2009, pp. 547-656, disponible sur : https://international-review.icrc.org/articles/without-order-anything-goes-prohibition-forced-displacement-non-international-armed. Selon cette auteure, une interprétation basée sur le but et l'objet du Protocole additionnel II permettrait de soutenir que le DIH interdit le déplacement forcé, qu'il soit ordonné ou non. D'après elle, l'exigence spécifique d'un « ordre » pourrait inciter les États à utiliser des moyens indirects de coercition pour déplacer la population civile. Quoiqu'il en soit, la disposition équivalente de la Convention de Kampala qui ne fait aucune référence à « un ordre » est beaucoup moins sujette à une interprétation divergente.
104 Convention de Kampala, art. 3, par 1 a).

s'assurer que les personnes relevant de leur compétence ne provoquent ou ne créent pas non plus des situations pouvant donner lieu à ces déplacements. À cet égard, les États sont tenus de déclarer « comme infractions punissables par la loi, les actes de déplacement arbitraire pouvant être assimilés à un génocide, à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité[105] ». Ils doivent également prendre les mesures nécessaires pour « s'assurer de la responsabilité des acteurs non étatiques[106] (…) pour les actes de déplacement arbitraire ou de complicité dans de tels actes[107] ». La consécration explicite de cette mesure est importante eu égard au fait que les activités des entreprises multinationales, des sociétés militaires ou de sécurité privées et des acteurs non étatiques impliqués dans l'exploration et l'exploitation des ressources économiques et naturelles en Afrique ont par le passé provoqué et continuent encore de provoquer de nombreux déplacements arbitraires des populations, y compris des communautés hôtes[108]. Il s'agit de dissuader ces acteurs de provoquer des déplacements arbitraires, ou, s'ils le font, de veiller à ce que leurs actes ne restent pas impunis.

Par ailleurs, la Convention de Kampala engage les États à « respecte[r] et [à] veiller au respect de leurs obligations en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, afin de prévenir et d'éviter les situations pouvant conduire au déplacement arbitraire de personnes[109] ». En effet, il est aujourd'hui largement admis que les violations du DIDH et du DIH constituent la cause la plus fréquente des déplacements internes, en particulier dans les conflits armés[110]. Si toutes les parties à un conflit armé respectaient les règles fondamentales

105 *Ibid*., art. 4, par. 6.

106 L'expression acteurs non étatiques est défini à l'art. 1, par. n) de la Convention de Kampala comme désignant les acteurs privés qui ne sont pas des responsables officiels de l'État, y compris les GANE, et dont les actes ne peuvent être imputés officiellement à l'État.

107 *Ibid*, art. 3, par. 1 i).

108 Pour des illustrations, voir Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo*, Doc S/2002/1146, 16 octobre 2002, disponible sur : https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5181/2487.pdf?sequence=1 ; Özden Melik, *Impunité des sociétés transnationales*, CETIM, 2016, pp. 48-68, disponible sur : https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/br-impunité-fusionné.pdf ; Daniëlla Dam-de Jong, *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, Cambridge University Press 2015, pp. 1-30.

109 Convention de Kampala, art. 4, par. 1.

110 Voir, entre autres, Valérie Amos, « Preventing displacement », *Forced Migration Review*, n° 41, décembre 2012, p. 4, disponible sur : https://www.fmreview.org/preventing/amos ; Cédric Cotter, *Le déplacement durant les conflits armés : comment le droit international humanitaire protège en temps de guerre et pourquoi c'est important*, CICR, Genève, 2019, p. 14, disponible sur : https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-4349-001.pdf. Pour des études de cas spécifiques, voir, entre autres, Agnès de Geoffroy, « Fleeing war and relocating to the urban fringe - issues and actors: the cases of Khartoum and Bogotá », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 875, 2009, disponible sur : https://international-review.icrc.org/articles/fleeing-war-and-relocating-urban-fringe-issues-and-actors-cases-khartoum-and-bogota ; Nancy Lozano-Gracia, Gianfranco Piras, Ana María Ibáñez et Geoffrey J.D. Hewings, « The journey to safety: Conflict-driven migration flows in Colombia », *International Regional Science Review*, vol. 33, n° 2, 2009, disponible sur : https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0160017609336998 ; Marisa O. Ensor, « Displaced girlhood: Gendered dimensions of coping and social change among conflict-affected South Sudanese youth », *Refuge*, vol. 30, n° 1, 2014, disponible sur : https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/38599 ; Gil Loescher, James Milner, Edward Newman, Gary Troeller (dir.), *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*, United Nations University Press, 2008, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/646997?ln=en ; Sean Healy et Sandrine Tiller, « Be near a road: Humanitarian practice

du DIH et du DIDH, les déplacements arbitraires pourraient dans une large mesure être évités[111]. La Convention de Kampala prend dûment en compte cette réalité en consacrant notamment le respect des règles énoncées par ces corpus juridiques comme l'un des moyens de prévenir le déplacement des populations, y compris les communautés d'accueil des PDI. Nous y reviendrons plus loin.

La Convention de Kampala exige également des États qu'ils « mettent au point des systèmes d'alerte précoce dans le cadre du système continental d'alerte précoce dans les zones de déplacement potentiel[112] ». Il s'agit pour eux de mettre en place des mécanismes d'observation chargés d'identifier les zones dans lesquelles des risques de déplacements de populations sont perceptibles, de surveiller ces zones et de transmettre des alertes rapides aux autorités compétentes afin de permettre l'adoption de mesures utiles destinées à prévenir le déplacement[113]. Il est question ici d'anticiper les déplacements arbitraires des populations, ou alors d'atténuer autant que faire se peut les risques qu'ils ne se produisent. Comme relevé plus haut, les flux massifs des PDI peuvent contribuer à faire émerger des vulnérabilités chez les communautés qui les accueillent et, en conséquence, provoquer leurs déplacements. De plus, celles-ci ne sont pas toujours à l'abri des violences et violations, lesquelles peuvent aussi entraîner leurs déplacements forcés. En conséquence, les systèmes d'alerte précoce devraient également être établis au sein des communautés d'accueil afin d'anticiper les risques que ces communautés ne soient, à leur tour, contraintes de fuir leurs lieux de résidence.

Il ressort de ce qui précède que les communautés d'accueil des PDI au Sahel bénéficient d'un régime de protection globalement satisfaisant. Le respect et la mise en œuvre des mesures de protection que prévoit ce régime permettraient de relever d'importants défis humanitaires qui se posent dans cette région.

and displaced persons in North Kivu », *Refugee Survey Quarterly*, n° 35, n° 2016, disponible sur : https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/35/2/56/2223323 ; Kateryna Ivashchenko-Stadnik, *The Impact of the Current Military Conflict on Migration and Mobility in Ukraine*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper n° RSCAS 2015/15, 2015, disponible sur : https://cadmus.eui.eu/handle/1814/34804 ; Patricia Weiss Fagen, *Refugees and IDPs after Conflict: Why They Do Not Go Home*, United States Institute of Peace Special, Rapport n° 268, avril 2011, disponible sur : https://www.usip.org/publications/2011/04/refugees-and-idps-after-conflict.

111 Jakob Kellenberger, « Causes profondes et prévention du déplacement interne : le point de vue du CICR », Déclaration du Président du CICR, lors du Sommet spécial des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine sur les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes – Kampala, 23 octobre 2009, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/statement/displacement-statement-231009.htm ; CICR, *Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés*, Rapport préparé pour la 31e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011, p. 26, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-strengthening-legal-protection-11-5-1-1-fr.pdf.

112 Convention de Kampala, art. 4, par. 2.

113 Voir Brookings Institution and University of Bern, *op. cit.* note 46, pp. 24 et 55-59.

Les enjeux du respect des protections dues aux communautés d'accueil des PDI

Le respect des protections que les règles juridiques analysées ci-dessus offrent aux communautés d'accueil des PDI apporterait des avantages majeurs. Dans les faits, cependant, la mise en œuvre de ces règles par les acteurs concernés au Sahel se heurte à plusieurs défis colossaux, lesquels ne permettent pas la pleine concrétisation des avantages identifiés. Malgré tout, ces défis, quoiqu'importants, ne sont pas insurmontables.

Le renforcement de la résilience des PDI et de leurs communautés d'accueil

Le respect et la mise en œuvre des protections au bénéfice des communautés locales d'accueil des PDI participent non seulement à renforcer leur résilience, mais également celle des PDI qu'elles accueillent. Comme relevé plus haut, les PDI sont largement dépendantes des communautés hôtes pour leur survie, l'accès aux biens de première nécessité, aux opportunités économiques ou à la terre. Dans un tel contexte, répondre aux besoins de ces communautés c'est leur permettre de continuer à subvenir à leurs propres besoins, tout en venant en aide aux PDI qu'elles accueillent[114]. Autrement dit, renforcer la protection des communautés d'accueil des PDI ainsi que l'assistance qui leur est apportée, c'est renforcer leurs capacités à contribuer à la réduction de la vulnérabilité des PDI. De plus, dans un contexte de raréfaction des ressources disponibles, protéger et assister les communautés hôtes contribueraient grandement à les doter des capacités nécessaires pour assister les déplacés internes et, partant, alléger, aussi modestement qu'il puisse être, le fardeau des États du Sahel et des organisations humanitaires actives dans cette région.

Dans les faits cependant, les communautés d'accueil des PDI au Sahel sont insuffisamment protégées, ce qui limite leur capacité de résilience ainsi que celles des PDI qu'elles hébergent. En effet, la fourniture de l'assistance humanitaire semble souvent se concentrer sur les besoins des PDI se trouvant dans les camps ou autres sites officiels[115], aux dépens des communautés hôtes qui en ont également cruellement besoin. C'est ce qui expliquerait d'ailleurs le fait que les PDI préfèrent parfois s'établir dans les camps pour pouvoir recevoir une assistance[116]. Pourtant, les camps des PDI, aussi importants soient-ils, ne constituent pas une approche idoine en termes de promotion des solutions durables. Outre le fait qu'ils détournent l'attention de la communauté internationale des besoins des autres communautés affectées par

114 Voir CICR, *op. cit*. note 29, p. 55.

115 Voir, Elise Shea et Marie-Françoise Sitnam, *Renforcement de la redevabilité envers les populations affectées : Burkina Faso*, Ground Truth Solutions, H2H Network et OCHA, novembre 2020, pp. 6-7 et 22, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burkina-faso ; HCR, *Rapport final : Consultations avec les personnes déplacées internes et les communautés hôtes au nom du Panel de haut niveau sur le déplacement interne*, septembre 2020, disponible sur : https://sheltercluster.org/burkina-faso/documents/consultations-avec-les-personnes-deplacees-internes-et-les-communautes-hotes.

116 Voir E. Shea et MF Sitnam, *op. cit*. note 115, p. 16 et s.

le déplacement interne[117], des études montrent que les PDI vivant dans les camps semblent coincés dans une situation de précarité, puisqu'ils parviennent moins bien à développer leur réseau social et à accéder à des opportunités économiques[118]. Dans certains pays, il a également été clairement établi que les PDI se sentent plus en sécurité au sein des familles d'accueil ou lorsqu'elles sont directement intégrées dans des communautés que lorsqu'elles se retrouvent dans des camps[119]. On peut donc avancer que le fait de fournir une assistance principalement aux PDI qui sont dans les camps « sape les mécanismes d'adaptation traditionnels qui peuvent fournir une aide plus sûre et plus efficace, et, partant, limite les possibilités à la disposition des personnes déplacées [traduction de l'auteur][120] ».

Plusieurs éléments expliquent le fait qu'une attention insuffisante ait jusque-là été accordée aux besoins des communautés d'accueil au Sahel. Il y a tout d'abord l'absence de législation nationale ou de politique prenant en compte de manière suffisante et satisfaisante les intérêts de ces communautés dans certains pays de la région. De fait, le Niger est le seul pays de la région qui dispose d'une loi portant spécifiquement sur les déplacements internes : la loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes. Cette loi prend dûment en compte les besoins des communautés d'accueil des PDI[121], tel que le prescrit la Convention de Kampala. On peut cependant regretter le fait que l'expression « communauté d'accueil » ait une portée restrictive aux termes de cette loi, dans la mesure où elle ne couvre pas les communautés d'accueil au sein desquelles se trouvent les camps des PDI[122]. Au Mali, une Stratégie nationale de gestion des personnes déplacées internes et des rapatriés[123] couvrant la période 2015-2017 avait été adoptée. Celle-ci ne contenait cependant aucune disposition spécifique sauvegardant les intérêts des communautés d'accueil. Au Burkina Faso, la loi n° 012-2014/AN portant loi d'orientation relative à la prévention et à la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes, qui constitue le principal cadre juridique régissant le déplacement interne dans ce pays, ne contient aucune référence aux communautés d'accueil. Cet état de fait n'est pas de nature à garantir la meilleure visibilité possible aux communautés d'accueil dans le régime juridique régissant le phénomène des déplacements forcés. Cela ne garantit pas, par ailleurs, une grande prévisibilité et sécurité juridiques pour permettre la prise en compte systématique des besoins de ces communautés.

L'existence d'une législation tenant compte des intérêts des communautés d'accueil et de la spécificité des défis auxquels elles sont confrontées, contribuerait

117 CICR, *Le déplacement interne dans les conflits armés : faire face aux défis*, novembre 2009, p. 13, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4014-le-deplacement-interne-dans-les-conflits-armes-faire-face-aux-defis.
118 McDowell, *op. cit.* note 34, p. 22 ; K. Haver, *op. cit.* note 2, pp. 16-22 ; A. Davies, *op. cit.* note 2, p. 10.
119 A. Davies, *op. cit.* note 2, p. 10.
120 K. Haver, *op. cit.* note 2, p. 5.
121 Voir Loi n° 2018-74, *op. cit.* note 5, art. 2, par. 6, 17 et 21.
122 *Ibid.*, art. 2, par. 6. Voir l'introduction de cet article pour des détails.
123 Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord, Mali : *Stratégie nationale de gestion des personnes déplacées internes et des rapatriés (2015-2017) (et Plan d'actions)*, mai 2015, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/5b3f40a24.html.

non seulement à accroître les possibilités que leurs besoins soient spécifiquement pris en compte dans la planification et la mise en œuvre des réponses visant à faire face au déplacement interne, mais également à renforcer la confiance dans les mesures prises. D'où la nécessité que les États qui ne l'ont pas encore fait, prennent les mesures nécessaires pour intégrer dans leur législation interne, les dispositions énoncées par la Convention de Kampala, y compris celles se rapportant aux communautés hôtes. Un processus d'élaboration d'une loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes au Mali a été engagé en 2018, mais il n'a pas encore abouti. On peut tout de même se réjouir de ce que le projet de loi s'y rapportant prenne déjà suffisamment en compte les intérêts des communautés d'accueil des PDI[124]. Il ne reste plus qu'à espérer que la version définitive maintienne le *statu quo*, ou alors aille au-delà des protections qui y sont déjà énoncées au bénéfice des communautés hôtes. Le Burkina Faso, pour sa part, devrait suivre l'exemple du Niger et du Mali en adoptant une législation nationale spécifique relative au déplacement interne qui intègre l'ensemble des exigences énoncées dans la Convention de Kampala au bénéfice des communautés d'accueil. À défaut, l'on pourrait envisager une relecture de la loi n° 012-2014/AN, mentionnée ci-dessus. Il s'agirait de procéder à sa révision de manière à ce qu'elle puisse apporter des réponses plus spécifiques et mieux adaptées à la situation du déplacement interne telle qu'elle se pose dans ce pays. La loi-type de l'UA pourrait à cet égard constituer un outil d'accompagnement utile. L'expertise des organisations internationales spécialisées dans le domaine telles que l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), le *Norwegian Refugee Council* (NRC) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui ont déjà aidé des États à se doter de lois et de politiques relatives au déplacement interne peut également être sollicitée[125].

Ensuite, les pays du Sahel ne disposent pas de ressources et de moyens suffisants pour entreprendre, sur une base régulière, l'évaluation exhaustive des besoins des PDI et de leurs communautés d'accueil[126]. Les organisations humanitaires désireuses et disposées à entreprendre cette évaluation sont quant à elle

124 République du Mali, Avant-projet de *Loi portant protection et assistance aux personnes déplacées internes en République du Mali*, 30 août 2019, articles 2, par. 5, 21, par. 1 et 28, disponible sur : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/mali_-_avant-projet_de_loi_sur_la_protection_et_lassistance_des_pdis_-_revision_finale_-_30_aout_2019.pdf.

125 Voir IDMC et NRC, *A Review of the Normative Framework in Kenya relating to the Protection of IDPs*, Genève, août 2015, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/publications/a-review-of-the-normative-framework-in-kenya-relating-to-the-protection-of-idps ; IDMC et NRC, *Applying the Kampala Convention in the Context of Zimbabwe*, Genève, février 2015, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/publications/applying-the-kampala-convention-in-the-context-of-zimbabwe?type=All&items_per_page=8&page=3 ; IDMC et NRC, *Workshop Report-Domesticating the Kampala Convention : Law and Policy Making*, Genève, juillet 2014, pp. 28-32, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/publications/domesticating-the-kampala-convention-law-and-policy-making (à propos du soutien apporté au processus national engagé au Liberia en vue de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention de Kampala).

126 Voir Clémentine André, « Expert opinion - Why more data is needed to unveil the true scale of the displacement crises in Burkina Faso and Cameroon », IDMC, avril 2020, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/why-more-data-is-needed-to-unveil-the-true-scale-of-the-displacement-crises-in ; A. Bilak, *op. cit*. note 3 pp. 41-43 ; ACAPS, *op. cit*. note 15, p. 5.

généralement freinées dans leur élan par l'insécurité chronique qui prévaut dans ces pays[127]. Ainsi donc, ce n'est que très rarement que les besoins des populations victimes des déplacements forcés font l'objet d'évaluations quasi exhaustives[128]. Du reste, lorsque de telles évaluations sont entreprises, celles-ci semblent généralement être focalisées essentiellement sur les besoins des PDI se trouvant dans les camps ou autres installations officielles[129]. Pourtant, les besoins des PDI vivant au sein des familles d'accueil, ainsi que ceux des communautés hôtes de ces personnes, n'en sont pas moins pressants. Des observateurs relèvent d'ailleurs à ce propos que les camps officiels qui hébergent d'immenses populations ne sont en effet que la pointe de l'iceberg : il arrive fréquemment que les besoins soient plus pressants à l'extérieur, notamment dans les communautés d'accueil où les résidents, souvent eux-mêmes en difficulté, fournissent à la plupart des déplacés internes des vivres et un abri[130]. L'évaluation complète et actualisée des besoins humanitaires de toutes les populations affectées par les déplacements forcés, y compris les communautés hôtes, est indispensable pour orienter la prise de décision et procéder en conséquence à la mobilisation des ressources nécessaires pour y apporter des réponses adéquates.

L'accès humanitaire reste également difficile et très limité au Sahel en raison de l'insécurité, de la présence de restes explosifs de guerre ou d'engins improvisés et du fait des attaques ciblées contre les humanitaires et les forces de défense et de sécurité (FDS) actives sur le terrain. En 2020, par exemple, 318 incidents de sécurité, notamment des détournements de voiture, des vols et agressions contre des travailleurs humanitaires et des enlèvements ont été signalés, rien qu'au Niger[131]. Des incidents similaires sont également à déplorer au Burkina Faso et au Mali[132]. L'augmentation croissante de la violence, les couvre-feux et l'interdiction de certains moyens de déplacement pratiques (les motos par exemple) limitent encore davantage

127 C. André, *op. cit*. note 126.

128 À titre d'exemple, le rapport *Profilage des personnes déplacées internes, région du Sahel, province du Soum* (HCR, Burkina Faso, *op. cit*. note 8), produit à l'issue d'une mission d'évaluation des besoins conduite du 20 décembre 2018 au 14 janvier 2019, ne concerne que les besoins des PDI, même s'il fournit des informations sur la proportion de ces populations qui vit dans les familles d'accueil et autres installations. C'est le cas également du rapport *Profilage des personnes déplacées internes dans la commune de Djibo, province du Soum, région du Sahel* (HCR, Burkina Faso, *op. cit*. note 19). Voir aussi Direction nationale du développement social (Mali), Organisation internationale des migrations (OIM) et HCR, *Mali-Rapport de déplacement (avril 2020)*, Matrice de Suivi des déplacements (DTM), avril 2020, disponible sur : https://dtm.iom.int/reports/mali-—-rapport-de-déplacement-avril-2020.

129 Voir Cluster protection Mali, *Travailler ensemble pour la protection des personnes déplacées internes (PDI) au Mali*, 2018, disponible sur : https://reliefweb.int/report/mali/travailler-ensemble-pour-la-protection-des-personnes-d-plac-es-internes-pdi-au-mali. Ce document recense les principales réalisations du Cluster protection qui comprend 51 organisations membres (dont quatre émanant du gouvernement malien, neuf de la société civile, vingt-neuf organisations internationales non gouvernementales, neuf agences des Nations Unies, treize observateurs et bailleurs de fonds) en faveur des PDI. On n'y retrouve aucune mesure spécifiquement entreprise en faveur des communautés d'accueil de ces personnes.

130 CICR, *op. cit*. note 17, p. 4. Voir aussi F. Z. Giustiniani, *op. cit*. note 61, p. 365.

131 OCHA, *op. cit*. note 14, pp. 10-11 et 22 ; ACAPS, *Aperçu de l'accès humanitaire*, mars 2018, disponible sur : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/apercu_de_lacces_humanitaire_mars_2018_acaps.pdf.

132 ACAPS, *op. cit*. note 131.

l'accès humanitaire[133]. Les acteurs armés, sur le terrain, devraient respecter les obligations internationales qui les lient en matière d'accès humanitaire sécurisé et sans entrave aux populations dans le besoin[134]. Il y va de la survie de ces populations. Dans les zones difficiles d'accès, certaines organisations internationales ont conclu des accords de coopération avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales jouissant d'une meilleure proximité et d'un meilleur accès aux populations et pouvant agir comme relais pour la mise en œuvre de leurs activités humanitaires[135]. Une telle mesure qui contribue à contourner, un tant soit peu, les difficultés d'accès aux populations dans le besoin, devrait être encouragée et pérennisée. En effet, puisqu'elles jouissent d'une plus grande proximité avec les populations locales, tant d'un point de vue géographique que d'un point de vue culturel, les organisations locales ont une meilleure compréhension des enjeux humanitaires tels qu'ils se posent sur le terrain[136]. De ce fait, capitaliser sur leurs connaissances, leur expérience et sur la légitimité dont elles jouissent peut permettre d'améliorer l'efficacité des interventions des organisations humanitaires internationales. Lorsque les prestataires d'assistance locaux et internationaux unissent leurs forces, ils peuvent considérablement renforcer la capacité des communautés vulnérables à survivre[137].

En outre la survenue et la persistance de la pandémie de COVID-19 aggravent les besoins humanitaires déjà croissants au Sahel. La pandémie met à l'épreuve les communautés fragiles du Burkina Faso, du Mali et du Niger aux prises avec une gouvernance faible, des infrastructures déficientes, une pénurie de ressources et une insuffisance de financements humanitaires[138]. Les mesures de confinement des communautés et les restrictions frontalières qui y ont été imposées pour limiter la propagation du virus ont immobilisé les économies, perturbé les chaînes d'approvisionnement alimentaire et causé des problèmes aux organisations humanitaires qui doivent trouver de nouvelles façons d'atteindre les populations dans le besoin[139]. Les

133 *Ibid*.

134 Voir, par exemple, Convention de Kampala, art. 5, par. 7 et art. 5, par. 10 pour ce qui concerne les États et art. 7, par. 5 g) et h) pour ce qui concerne les GANE.

135 Pour des détails sur cette approche, voir Fidèle Bakyono, « Diagnostic et analyse des stratégies d'intervention des organisations humanitaires dans les zones à risque terroristes. Cas des régions du Sahel, de l'Est, du Centre-Nord et de la Boucle du Mouhoun au Burkina Faso », Mémoire de maîtrise, Université Laval, Québec, 2021, pp. 65-67 et 75-77, disponible sur : https://corpus.ulaval.ca/jspui/handle/20.500.11794/68551.

136 Casey Barrs, « Se préparer à l'auto-préservation », *Revue des migrations forcées*, n° 53, octobre 2016, pp. 63-64, disponible sur : https://www.fmreview.org/fr/protection-communautaire/barrs ; K. Haver, *op. cit*. note 2, p. 30 ; Simran Singh et Jessie Thomson « Building forward: Localization and Decolonization of Aid », 10 février 2021, disponible sur : https://care.ca/2021/02/building-forward-localization-and-decolonization-of-aid/.

137 C. Barrs, *op. cit*. note 136, p. 64 ; K. Haver, *op. cit*. note 2 p. 30.

138 Lire par exemple, UA et UNDP, *The Impact of the COVID-19: Outbreak on Governance, Peace and Security in the Sahel*, Regional Brief, Addis Abeba, novembre 2020, disponible sur : https://au.int/sites/default/files/documents/39871-doc-190121_impact_of_covid_on_governance_peace_security_in_sahel_version_9.pdf.

139 Voir, par exemple, Clémentine André, « The Sahel: A Protection Crisis Aggravated by the Covid-19 Pandemic », IDMC, octobre 2020, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/the-sahel-a-protection-crisis-aggravated-by-the-covid-19-pandemic ; Julie Coleman, « The Impact of Coronavirus on Terrorism in the Sahel », International Center for Counter-Terrorism, La Haye, 16 avril 2020, disponible sur : https://icct.nl/publication/the-impact-of-coronavirus-on-terrorism-in-the-sahel/.

restrictions ont également eu et continuent d'avoir, des effets pervers sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de plusieurs communautés[140]. En avril 2020, les ministres de l'agriculture africains ont, sous l'égide de l'UA et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, adopté la *Déclaration sur la sécurité alimentaire et la nutrition durant la pandémie de COVID 19* par laquelle ils se sont engagés à « travailler avec les commerçants et les transporteurs des filières alimentaires et agricoles, ainsi qu'avec les responsables d'autres secteurs et les pouvoirs publics locaux pour desserrer les goulets d'étranglement qui entravent la circulation dans des conditions de sécurité des personnes, des biens et des services essentiels pour le système[141] ». Toutefois, de nombreux rapports d'ONG travaillant dans ces trois pays révèlent que très souvent, les autorités forçaient plusieurs camions de transport de nourriture à s'immobiliser aux frontières durant plusieurs jours, causant la perte des denrées alimentaires, ou les obligeaient à rebrousser chemin[142]. Cette interruption des chaînes d'approvisionnement a abouti à ce que, dans plusieurs marchés, les vendeurs étaient incapables de garnir leurs étalages de nourriture et de biens[143], ce qui en retour a eu un impact négatif sur l'accès régulier et suffisant à la nourriture pour plusieurs populations du Sahel, y compris les communautés hôtes. Confrontés à ces restrictions, certains commerçants seraient de plus en plus tentés de recourir à la contrebande[144]. Or, durant des décennies, les groupes armés du Sahel ont largement tiré profit de la contrebande. Ils profitent donc davantage de cette situation pour renforcer leurs capacités[145]. Pour prévenir ou limiter de tels risques, les États du Sahel devraient respecter leur engagement à desserrer les goulots d'étranglement qui entravent les chaînes d'approvisionnement des populations. Ils devraient en outre permettre l'établissement de corridors humanitaires transfrontaliers et à l'intérieur de leurs pays pour faciliter l'approvisionnement des populations en nourriture[146]. Des rapports d'organisations actives sur le terrain font état de ce qu'il existerait un corridor négocié au Niger pour faciliter la circulation des biens depuis Niamey, la capitale, vers des zones rurales[147]. De tels corridors devraient être multipliés dans la mesure du possible aussi bien au Niger que dans les autres pays de cette région.

140 « Food insecurity in West Africa could leave 43 million at risk as coronavirus hits », UN News, 5 mai 2020, disponible sur : https://news.un.org/en/story/2020/05/1063232 ; OCDE, *Lorsqu'un virus mondial rencontre des réalités locales : Coronavirus (COVID-19) en Afrique de l'Ouest*, les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID 19), 11 mai 2020), disponible sur : https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/lorsqu-un-virus-mondial-rencontre-des-realites-locales-coronavirus-covid-19-en-afrique-de-l-ouest-16f49237/.

141 AU, *Déclaration sur la sécurité alimentaire et la nutrition durant la pandémie de COVID 19*, 16 avril 2020, par. x, disponible sur : https://au.int/sites/default/files/documents/38439-doc-ministerial_declaration_fr.pdf.

142 Alexandra Lamarche, *Augmentation de la faim au Sahel : l'impact involontaire de la prévention de la COVID 19*, Refugees international, 11 juin 2020, disponible sur : https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/6/11/augmentation-de-la-faim-au-sahelnbsp-limpact-involontaire-de-la-prvention-de-la-covid19.

143 *Ibid.*

144 *Ibid.*

145 *Ibid.*

146 *Ibid.*

147 *Ibid.*

La prévention des déplacements internes ou la limitation du cycle qui les perpétue

Une certaine unanimité se dégage aujourd'hui pour considérer que les violences et les violations effrénées du DIH et du DIDH figurent parmi les principaux facteurs des déplacements forcés[148]. Puisque le lien de causalité entre les violations du droit et les déplacements forcés semble évident, de la même manière, il semble évident de supposer que le respect du droit pourrait permettre de réduire considérablement, voire d'empêcher les déplacements forcés des populations, y compris des communautés hôtes[149]. On peut donc soutenir que si les protections juridiques dont jouissent les communautés d'accueil des PDI sont scrupuleusement respectées, les risques que celles-ci soient à leur tour contraintes de fuir pour trouver refuge ailleurs seraient considérablement réduits.

Au Sahel cependant, les populations, y compris les communautés au sein desquelles les PDI ont trouvé refuge, sont constamment victimes d'attaques armées et de violations de leurs droits fondamentaux de la part de divers acteurs armés[150]. Les FDS des pays de cette région s'efforcent tant bien que mal de déjouer certaines de ces attaques avec le soutien des forces internationales présentes sur le terrain[151]. Elles sont toutefois insuffisamment outillées[152] pour juguler les attaques des groupes djihadistes qui ne cessent de croître en ampleur et en intensité. Du reste, la réponse militaire des gouvernements concernés a elle-même donné lieu à plusieurs abus[153]. De même, les groupes d'autodéfense auxquels les États du Sahel ont recours pour pallier les insuffisances de leurs FDS en termes de couverture territoriale[154] se livrent très souvent à des violations[155]. Ces violations alimentent la violence locale sur laquelle

148 Voir *op. cit*. note 110 pour des références à ce sujet.

149 C. Cotter, *op. cit*. note 110, p. 14.

150 Pour des détails lire par exemple, OCHA, Mali, *op. cit*. note 8 ; OCHA, Burkina Faso, *op. cit*. note 8 ; OCHA, Niger, *op. cit*. note 8 ; ACAPS, *op. cit*. note 15 pp. 74-75. Consulter également la base de données suivante pour des statistiques récentes sur le nombre d'attaques menées dans ces pays respectifs : Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), disponible sur : https://acleddata.com/#/dashboard.

151 Pour des détails sur les forces internationales en présence sur le terrain, voir la contribution de Moda Dieng Amadou G. Mfondi dans la version en anglais de ce numéro de la *Revue*.

152 Pour des détails à cet effet, voir la contribution de Niagalé Bagayoko dans la version en anglais de ce numéro de la *Revue*.

153 Voir : ONU, *Rapport de la Commission d'enquête internationale pour le Mali*, Doc. NU S/2020/1332, 19 juin 2020, disponible sur : https://undocs.org/S/2020/1332 ; *Rapport du Secrétaire général* sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Doc NU S/2020/1074, 2 novembre 2020, pp. 5 et s., disponible sur : https://undocs.org/S/2020/1074 ; Human Rights Watch, « Burkina Faso : Des témoignages d'habitants indiquent des exécutions de masse », 8 juillet 2020, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2020/07/08/burkina-faso-des-temoignages-dhabitants-indiquent-des-executions-de-masse ; Human Rights Watch, « Le jour, nous avons peur de l'armée, et la nuit des djihadistes » : abus commis par des islamistes armés et par des membres des forces de sécurité au Burkina Faso, 2018, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/report/2018/05/21/le-jour-nous-avons-peur-de-larmee-et-la-nuit-des-djihadistes/abus-commis-par-des.

154 Arzouma Kompaoré « Kaboré appelle à la mobilisation générale contre le terrorisme », *VOA Afrique*, 8 novembre 2019, disponible sur : https://tinyurl.com/bddnbw7p.

155 Human Rights Watch, « Burkina Faso : Nouveaux massacres commis par des groupes armés islamistes », 23 avril 2020, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2020/04/23/burkina-faso-nouveaux-massacres-commis-par-des-groupes-armes-islamistes#.

surfent des groupes armés extrémistes pour procéder à des recrutements au sein de la population locale et multiplier leurs attaques[156].

Les violations commises par ces différents acteurs armés augmentent l'ampleur des déplacements internes au Sahel[157]. En effet, plusieurs déplacements qui se produisent dans cette région prennent la forme de mouvements pendulaires, où les PDI et leurs communautés d'accueil sont forcées de fuir plus d'une fois en raison de l'insécurité persistante et des attaques armées qu'elles subissent. Au Burkina Faso, par exemple, les populations des villages de Dake et de Dou qui ont accueillies de nombreuses PDI ont à leur tour été contraintes de se déplacer vers les villages de Dablo, Zambila, Perko, Doffi et Bawenne pour se mettre à l'abri des attaques[158]. Ces déplacements perpétuels et cycliques contribuent à la hausse exponentielle du nombre de déplacés internes dans les pays du Sahel, puisque de nouvelles vagues de déplacements viennent s'ajouter à de précédentes et ainsi de suite. Le Burkina Faso a d'ailleurs été récemment présenté comme l'un des pays où la crise des déplacements liés aux conflits se développe le plus rapidement[159]. À cette allure, il y a lieu de craindre que les États du Sahel ne finissent par prendre le pas sur la République démocratique du Congo et l'Éthiopie en devenant les pays africains enregistrant le plus grand nombre de déplacés internes[160].

Apporter de l'aide aux communautés d'accueil comme cela a été suggéré plus haut, est essentiel. Mais il est tout aussi important d'agir en amont pour tenter de prévenir les violations qui pourraient entraîner leur déplacement et, en conséquence, occasionner des souffrances supplémentaires chez ces populations qui sont déjà vulnérables[161]. Il est dès lors urgent de renforcer la mise en œuvre des mesures de prévention des déplacements forcés analysées plus haut. Parmi les mesures qui peuvent être envisagées à cet égard, l'amélioration du respect du DIH et du DIDH nous semble figurer parmi celles à entreprendre dans l'immédiat. Et ceci compte tenu, notamment, du fait que les violations de ces corpus juridiques constituent la cause la plus fréquente des déplacements arbitraires au Sahel. Cela n'exclut bien évidemment pas que des mesures soient envisagées dans le même temps pour assurer

156 ACAPS, *op. cit*. note 15, pp. 4-5.

157 Les rapports de profilage sur les déplacements des populations au Sahel s'accordent à reconnaître que les violences et les violations des droits fondamentaux constituent la principale, sinon la seule cause des déplacements arbitraires des populations. Voir par exemple, HCR Burkina Faso, *Profilage des personnes déplacées internes dans la commune de Djibo province du Soum, région du Sahel*, *op. cit*. note 19 ; OIM, *Niger : Suivi des urgences*, DTM juillet 2021, disponible sur : https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/Niger%20%20Rapport%20sur%20le%20suivi%20des%20 urgences%202%20%2802%20juillet%202021%29_0.pdf?file=1&type=node&id=11839 ; ACAPS, *op. cit*. note 15 pp. 4-5 ; Mali rapport DTM, *op. cit*. note 128, p. 6.

158 La coordination sauve des vies, *Mission conjointe d'évaluation des besoins des personnes déplacées internes et des communautés hôtes dans le Centre Nord, Rapport final*, juillet 2019, p. 9, disponible sur : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70498.

159 Voir, par exemple, Norwegian refugee Council (NRC), « Burkina Faso shattered by world's fastest growing displacement crisis », 28 janvier 2020, disponible sur : https://www.nrc.no/news/2020/january/burkina-faso-shattered-by-worlds-fastest-growing-displacement-crisis/.

160 IDMC, *op. cit*. note 12.

161 Olivier Bangerter, « Établir un dialogue avec des groupes armés », *Revue des migrations forcées*, n° 37, 2011, p. 5, disponible sur : https://www.fmreview.org/fr/non-etatiques/bangerter.htm.

le traitement des causes profondes des déplacements forcés[162], qui peuvent s'inscrire sur le long terme.

Pour améliorer le respect des normes de protection des droits humains, il conviendrait de renforcer leur diffusion auprès des acteurs concernés, ainsi que la sanction en cas de violation. Une telle proposition repose sur le constat selon lequel la connaissance des règles relatives à la protection des personnes constitue la principale condition de leur efficacité[163]. En effet, pour que ces règles protègent effectivement les populations qui en sont bénéficiaires, il est nécessaire qu'elles soient connues, mises en œuvre et respectées en tout temps par tous ceux qui sont chargés de les appliquer ou de veiller à leur respect, notamment les membres des FDS, les décideurs politiques, les acteurs judiciaires, le personnel de la santé, les professionnels des médias. De même, les populations, y compris les communautés hôtes, doivent être sensibilisées sur leurs droits afin d'en avoir une bonne connaissance, d'identifier les situations où les autorités et organes concernés ne respectent pas les obligations à leur égard et de savoir vers quels mécanismes se tourner pour obtenir réparation lorsqu'elles estiment que leurs droits ont été violés.

De fait, les États du Sahel devraient assurer un enseignement régulier des règles relatives à la protection de la personne humaine à toutes les autorités publiques, aux groupes d'autodéfense auxquels ils ont recours, ainsi qu'aux populations, en multipliant les sessions et séminaires de formation en DIH et DIDH. L'accent devrait être mis sur des thématiques ayant un écho particulier dans le contexte sahélien, dont la protection des PDI, des femmes et des enfants. Des efforts sont certes entrepris dans ce sens, mais ils demeurent encore insuffisants[164] et devraient être renforcés. À cet égard, l'engagement conjoint conclu entre le gouvernement du Burkina Faso et la Croix-Rouge Burkinabè en vue de l'intensification et de la multiplication des activités de diffusion du DIH au Burkina Faso au courant de la période 2019-2023[165] est un exemple de bonne pratique qui mériterait d'être salué. Cet engagement devrait cependant être pleinement traduit dans la réalité afin de permettre la réalisation de l'objectif qu'il poursuit, notamment le renforcement de « la mise en œuvre nationale de DIH à travers la diffusion des différentes règles[166] ».

162 Pour une analyse des causes profondes des déplacements forcés, voir JM Mangala, *op. cit*. note 98 ; Jack M. Mangala, *Le déplacement forcé de population comme nouvelle dimension de sécurité : rôle et responsabilités de l'OTAN*, Rapport de recherche soumis à l'OTAN, 2001, disponible sur : https://www.nato.int/acad/fellow/99-01/munuma.pdf. Voir également les références citées *op. cit*. note 7.

163 Voir CICR, *S'approprier le DIH: Lignes directrices pour la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire*, Genève, septembre 2021, pp. 35-36, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/sapproprier-le-dih-lignes-directrices-pour-la-mise-en-oeuvre-nationale-du-dih ; CICR, *op. cit*. note 29, p. 11.

164 Voir Burkina Faso et Croix-Rouge du Burkina Faso, « Diffusion du droit international humanitaire au niveau national à travers la mise en œuvre du Plan d'action national 2019-2023 de mise en œuvre du DIH et de celui de la CEDEAO 2019-2023 », décembre 2019, disponible sur : https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/33IC-Engagement-BF-Diffusion-du-DIH.pdf par lequel, le gouvernement du Burkina Faso et la Croix-Rouge du Burkina Faso reconnaissent que les règles de DIH demeurent insuffisamment connues au Burkina Faso et prennent conjointement l'engagement de d'intensifier la diffusion de ses règles.

165 Voir *Ibid*.

166 *Ibid*.

Les États pourraient également, en coopération avec les organisations locales et des partenaires internationaux, mettre sur pied des équipes itinérantes qui seraient chargées d'assurer la formation de ces populations aux principes fondamentaux des droits humains. Par ailleurs, dans un pays comme le Mali où l'on estime qu'à peine 10 % de la population parle couramment la langue officielle du pays qu'est le français[167], la traduction en langue locale des instruments de protection des droits humains pourrait faciliter l'appropriation par les individus de leurs droits. De plus et s'agissant spécifiquement des groupes d'autodéfense, on pourrait envisager la production et la distribution aux membres de ces groupes de courts manuels qui recensent les normes qu'ils doivent respecter dans le cadre de leurs actions. De tels documents devraient être élaborés à la lumière des violations qui leur sont généralement reprochées sur le terrain.

Les groupes armés, pour leur part, devraient également assurer une diffusion permanente des normes de droits humains auxquels ils sont tenus vis-à-vis de leurs membres et prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'ils s'y conforment. De même, le dialogue mené par certaines organisations avec ces groupes pour les inciter à mieux respecter le droit devrait être poursuivi[168].

Les efforts en faveur de la diffusion des normes relatives à la protection des droits humains doivent être accompagnés par la sanction systématique des violations de ces normes. Les violations commises dans l'ensemble des pays du Sahel ont jusqu'aujourd'hui donné lieu à très peu de poursuites pénales[169]. Au Mali par exemple, de nombreuses procédures judiciaires ont certes été ouvertes contre des membres de groupes armés et des Forces armées maliennes, mais ces procédures aboutissent très rarement à des procès[170]. Cela a d'ailleurs fait dire à certains commentateurs que « [l]'impunité [dans ce pays] demeure trop souvent la règle[171] ». Or, la répression des exactions commises est importante, non seulement pour dissuader d'autres personnes de commettre des violations, mais également pour marquer le caractère répréhensible des actes commis et ainsi, favoriser un meilleur respect des règles de droit[172]. Cela étant dit, il convient tout de même de souligner

167 Avocats sans frontières Canada (ASFC), *Accès à la justice au Mali : une réalité à bâtir*, 2016, p. 40, disponible sur : https://www.ceci.ca/data/fr-asf-juprec-mali-acces-a-la-justice.pdf.

168 Pour des détails sur la démarche adéquate à adopter à cet égard, voir Vincent Bernard, « Éditorial : Comprendre et dialoguer avec les groupes armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 883, *Sélection française* 2011/2, pp. 5-14, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/editorial-comprendre-et-dialoguer-avec-les-groupes-armes-0 ; O. Bangerter, *op. cit*. note 161, pp. 4-6.

169 Voir par exemple ASFC, *op. cit*. note 167 ; Human Rights Watch, *op. cit*. note 153, pp. 46-49.

170 ASFC, Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), Association malienne des droits de l'homme (AMDH) et Amnesty International, *Mali : Faire de la lutte contre l'impunité une priorité*, 4 février 2021, disponible sur : https://www.asfcanada.ca/medias/nouvelles/mali-projet-cooperation-internationale-justice-lutte-impunite-2021/.

171 *Ibid.* ; ASFC, *L'Affaire Al Mahdi : Et maintenant ? Les enjeux de la lutte contre l'impunité au Mali*, 2017 pp. 8-14.

172 Voir Anne-Marie La Rosa, « La sanction dans un meilleur respect du droit humanitaire : son efficacité scrutée », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 870, juin 2008, disponible en ligne sur http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-870-la-rosa-pr-web.pdf ; Robert Cryer, « The role of international criminal prosecutions in increasing compliance with international humanitarian law in contemporary African conflicts », *in* Heike Krieger et Janice L Willms (dir.), *Inducing compliance with international humanitarian law lessons from the African Great Lakes region*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2015, 188, pp. 188-216, disponible sur : https://tinyurl.com/mwyh2yrk.

que pour que les populations puissent se prévaloir de leurs droits, notamment devant les instances judiciaires compétentes, il conviendra, dans le même temps, de rétablir la confiance de ces dernières vis-à-vis de leurs systèmes de justice en procédant à la résolution d'un certain nombre de dysfonctionnements décriés, notamment; la corruption du système judiciaire, l'inaccessibilité des services de justice, l'absence d'un cadre juridique favorisant l'accès à la justice[173]. En ce sens, les efforts entrepris par certains acteurs internationaux en vue de renforcer le secteur de la justice dans les pays du Sahel sont à saluer et mériteraient d'être renforcés[174].

La promotion des valeurs culturelles africaines de solidarité et d'hospitalité

Assurer une protection aux communautés locales d'accueil c'est permettre à celles-ci de continuer d'accueillir et de soutenir les PDI et, en conséquence, contribuer à renforcer et à perpétuer les traditions africaines d'hospitalité et de solidarité. L'hospitalité et la solidarité sont des valeurs ancrées dans la tradition et le mode d'organisation sociale en Afrique. L'hospitalité renvoie au fait de recevoir ou d'accueillir quelqu'un chez soi. Quant à la solidarité, elle renvoie généralement à un devoir réciproque d'assistance ou de collaboration gracieuse qui existe entre les membres d'une même communauté. Ces valeurs sont complémentaires puisque, par exemple, le fait d'accueillir une personne en détresse chez soi est une forme de solidarité. Elles font partie « des lois majeures de l'éthique africaine[175] ». Chaque peuple d'Afrique, chaque ethnie, possède ses propres dictons ou concepts pour évoquer et magnifier ces valeurs. Au Mali par exemple, le concept de *diatiguiya* est largement utilisé pour souligner le fait que tout étranger ou visiteur est considéré comme un roi auquel on a le devoir d'offrir une hospitalité digne de ce nom[176]. Au Niger, un dicton populaire en langue Kanouri dit : « [m]on étranger est mon Dieu[177] ».

173 ASFC, *op. cit*. note 167 ; Abdourahamane Oumarou Ly, *L'accès à la justice au Niger : l'autoreprésentation devant les juridictions*, L'Harmattan, Paris, 2021 ; Habibou Fofana, « Rapprocher la justice des justiciables. Une ethnographie de la "distance judiciaire" au Burkina Faso », *Droit et société*, n° 99, 2018/2, pp. 393-410, disponible sur : https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2018-2-page-393.htm ; Carolyn Logan, *L'ambition des ODD confronté à la réalité : La justice demeure inaccessible à beaucoup d'africains*, Afrobaromètre, Synthèse de politique n° 39, mars 2017, disponible sur : https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/ab_r6_policypaperno39_acces_a_la_justice_en_afrique_fre.pdf ; American Bar Association, *Évaluation de l'accès à la justice pour le Mali*, 2012, p. 40, disponible sur : https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/mali/mali_access_to_justice_assessment_2012_french.authcheckdam.pdf.

174 Voir EU Emergency Trust Fund for Africa project (EUTF), « Appui à la justice au Burkina Faso pour renforcer la lutte contre l'impunité au travers d'un système judiciaire plus accessible et efficace », disponible sur : https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/burkina-faso/appui-la-justice-au-burkina-faso-pour-renforcer-la-lutte-contre_en. Voir aussi ASFC et FIDH, *op. cit*. note 170.

175 Wembou et *al*., *op. cit*. note 62, p. 303 et s. L'expression « coutumes africaines » renvoie à l'ensemble des règles non écrites, des pratiques, des idéologies ou des traditions qui régissent la vie et le mode d'organisation sociale dans les communautés africaines.

176 Hadiya Wague, « "Diatiguiya" : le sens de la cordialité et de l'hospitalité malienne », *Journal du Mali*, 15 août 2010, disponible sur : http://www.soninkara.com/societe/organisation-sociale/diatiguiya--le-sens-de-la-cordialite-et-de-lhospitalite-malienne..html.

177 HCR, « "Mon étranger est mon Dieu" : l'hospitalité des habitants de Diffa », vidéo, 26 décembre 2014, disponible sur : https://unhcrniger.tumblr.com/post/106224240429/mon-etranger-est-mon-dieu-lhospitalite-des.

Certains commentateurs ont émis des doutes quant au fait que ces valeurs soient encore aujourd'hui une réalité sociale et culturelle en Afrique. Analysant la pertinence et l'actualité de ces valeurs, ils ont notamment fait valoir que l'hospitalité et la générosité dont les États et les peuples africains ont fait preuve à l'égard des réfugiés étaient le produit d'un contexte spécifique en lien avec la période postcoloniale au cours de laquelle, le continent avait connu un afflux particulier de réfugiés[178]. Les États et les peuples africains ont pourtant continué et continuent encore aujourd'hui à exercer l'hospitalité à l'égard des personnes en détresse, y compris les personnes victimes de déplacement forcé[179]. En dépit des transformations socio politiques et culturelles observées dans la configuration des sociétés africaines, l'hospitalité, la bonne humeur et le partage continuent d'être observés dans de nombreuses cités africaines. L'assistance fournie par les communautés locales d'accueil aux PDI dans le Sahel en est une parfaite illustration. Toutefois, pour maintenir ardents et vivants le sens, la flamme de l'hospitalité et de la solidarité, il est important de reconnaître et de valoriser à suffisance le rôle fondamental joué par ces communautés dans la protection des personnes en détresse. Autrement dit, promouvoir la contribution des communautés locales en matière d'assistance aux personnes qui sont dans le besoin, c'est également contribuer à la promotion des valeurs et coutumes africaines de solidarité et d'hospitalité, ce qui permet leur préservation et leur transmission aux nouvelles générations. La sauvegarde et la perpétuation de ces valeurs traditionnelles sont d'autant plus nécessaires que les États concernés ne disposent pas de ressources et de moyens nécessaires pour répondre à l'ampleur des besoins humanitaires des populations en détresse. Dans un tel contexte d'insuffisance de ressources disponibles, le secours apporté aux PDI contribue utilement à compléter les efforts entrepris par les États et, partant, à alléger le fardeau de ces derniers.

La promotion des actions salvatrices des communautés d'accueil en faveur des personnes dans le besoin suppose, par exemple, d'inclure de manière systématique dans toutes les communications officielles en lien avec la situation humanitaire en cours dans les pays du Sahel, des passages soulignant la contribution des communautés d'accueil aux efforts de solidarité nationale. De même, les médias des pays concernés devraient réaliser des films documentaires et autres reportages mettant en lumière les chaînes de solidarité qui se constituent dans les communautés d'accueil pour secourir et venir en aide aux PDI. De telles mesures contribueraient à

178 W Gunther Plaut, *Asylum: A Moral Dilemma*, Praeger, Westport, CT, 1995 ; Jeff Crisp, *Africa's Refugees: Patterns, Problems and Policy Challenges*, Working Paper, n° 28, août 2000, disponible sur : https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0c78/africas-refugees-patterns-problems-policy-challenges-jeff-crisp.html.

179 Okello, *op. cit*. note 41, p. 361 ; « Le Niger continuera à servir de pays de transit pour les demandeurs d'asile », *Europe 1*, 8 juillet 2018, disponible sur : https://www.europe1.fr/international/le-niger-continuera-a-servir-de-pays-de-transit-pour-les-demandeurs-dasile-3704459. Voir également Wembou et *al*., *op. cit*. note 64, p. 205 et s. ; Mutoy Mubiala, « The Contribution of African Human Rights Traditions and Norms to United Nations Human Rights Law », *Human Rights & International Legal Discourse*, vol. 4, n° 2, 2010, pp. 210-240, disponible sur : https://www.hrild.org/en/journal/hrild/4-2/the-contribution-of-african-human-rights-traditions-and-norms-to-united-nations-human-rights-law/index.html#page/210/search/ ; Michel Kouam, « Enjeux éthiques de l'action humanitaire en Afrique », *in* Shimbi Kamba Katchelewa (dir.), *L'humanitaire un univers à réhabiliter*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2011, pp.159-168.

conforter le rôle fondamental joué par les communautés locales d'accueil en faveur des PDI. Elles se sentiraient reconnues dans leur rôle et seraient motivées pour continuer à faire preuve de solidarité et d'hospitalité à l'égard des personnes qui se trouvent dans le besoin. Les mesures suggérées ici contribueraient par ailleurs à attirer davantage l'attention des décideurs publics et de la communauté internationale sur les besoins et défis de ces communautés. En d'autres termes, une plus grande production et diffusion de contenus médiatiques sur la situation des communautés d'accueil au Sahel contribuerait à faciliter l'inscription de cette situation à l'agenda diplomatique de différents acteurs de la communauté internationale et, partant, accroître la mobilisation des ressources nécessaires à son amélioration. En bref, il s'agirait d'utiliser la communication comme un outil pour réveiller les consciences et convaincre la communauté internationale de soutenir les actions salvatrices menées par les communautés d'accueil[180].

Les PDI devraient, quant à elles, veiller à ce que leurs comportements ne contribuent pas à saper les valeurs et coutumes d'hospitalité et de solidarité. Elles devraient notamment éviter d'adopter des comportements qui, à l'avenir, dissuaderaient les communautés d'accueil à en faire de même à l'égard d'autres personnes dans le besoin. Bien que l'hospitalité soit une « loi majeure africaine[181] », il est tout aussi défendu d'en abuser[182]. Les personnes qui reçoivent une assistance doivent respecter leurs bienfaiteurs et s'efforcer de maintenir des relations cordiales avec ceux-ci. Il en va de la préservation et de la sauvegarde des valeurs traditionnelles africaines, tel qu'exigé par les instruments juridiques régionaux africains[183].

L'organisation de campagnes de sensibilisation et de prise de conscience sur la nature et l'ampleur de la problématique des déplacements internes, ainsi que sur les mesures nécessaires pour y répondre, pourrait également aider à promouvoir la solidarité nationale avec les déplacés internes et à neutraliser d'éventuels préjugés sur le déplacement[184]. De telles mesures seraient d'ailleurs conformes à la loi-type de l'UA qui prévoit que « [l]es pouvoirs publics doivent promouvoir la sensibilisation du public sur les causes, l'impact et les conséquences des déplacements internes, ainsi que sur les moyens de prévention, de protection et d'assistance aux personnes déplacées internes[185] ».

180 Sur cet aspect précis du rôle des médias et de la communication dans l'action humanitaire, voir Rony Brauman et René Backmann, *Les Médias et l'Humanitaire : éthique de l'information ou charité-spectacle*, CFPJ, Paris 1996 ; Luc Boltanski, *La Souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Éditions Métailié, Collection : Leçons De Choses, Paris,1993.

181 Wembou et *al*., *op. cit*. note 64, p. 303 et s.

182 *Ibid*., p. 303. Voir également Convention de Kampala, préambule, par 3.

183 Voir Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 29, par. 4 et art. 7 ; Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 11 juillet 1990, Doc OUA CAB/LEG/153/Rev2 (entrée en vigueur le 29 novembre 1999), art. 11, par. 2 c) et art. 31, par. c et d, disponible sur : https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/12-CHARTE-AFRICAINE-DES-DROITS-ET-DU-BIEN-ETRE-DE-LENFANT.pdf ; Charte africaine de la renaissance culturelle, 24 janvier 2006, disponible sur : https://au.int/sites/default/files/treaties/37305-treaty-0032_-_charter_for_african_cultural_renaissance_f.pdf, art. 3, par. k) ; Charte africaine de la jeunesse, 2 juillet 2006 (entrée en vigueur le 8 août 2009), art. 26, disponible sur : https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033_-_african_youth_charter_f.pdf.

184 Brookings Institution and University of Bern, *op. cit*. note 46, p. 24.

185 Loi-type de l'UA, *op. cit*. note 43, art. 53, par. 1.

La prévention ou la limitation des tensions et des crises entre les PDI et les communautés d'accueil

La protection des communautés d'accueil et la satisfaction de leurs besoins contribueraient également à empêcher les tensions entre ces communautés et les PDI, ce qui peut favoriser le maintien d'un climat de paix ou prévenir l'éclosion de nouveaux foyers de conflit. En effet, dans des situations où les ressources sont limitées, aussi bien en termes de ressources naturelles, qu'en termes de biens ou services publics, tels que les soins de santé, l'éducation et l'accès à l'eau, la présence prolongée des PDI pourrait faire naître une concurrence entre les deux populations[186]. Cela créerait ou exacerberait des tensions qui viendraient s'ajouter à des différends d'ordre ethnique ou culturel préexistants[187], lesquels sont exploités par les djihadistes pour étendre leur influence et leurs activités déstabilisatrices. Fort heureusement, quelques rares informations disponibles semblent indiquer que la grande majorité des PDI entretiennent de bonnes relations avec leurs communautés d'accueil[188]. Cela étant dit, il convient tout de même de préciser que des cas de tensions entre les PDI et leurs communautés d'accueil ont néanmoins également été enregistrés[189].

Pour anticiper et limiter le potentiel déstabilisateur de l'afflux massif des PDI dans les communautés d'accueil, il conviendrait d'affecter de plus grandes ressources à la gestion du phénomène des déplacements internes. Plus précisément, il est nécessaire de soutenir et d'assister les communautés d'accueil afin d'alléger la pression sur les ressources communautaires et, partant, prévenir ou réduire les tensions inhérentes à leur partage[190]. Les acteurs de la communauté internationale devraient de ce fait renforcer leur solidarité à l'égard des pays du Sahel qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face à l'ampleur des besoins des PDI et de leurs communautés hôtes[191]. Les organisations humanitaires actives au Sahel pourraient contribuer à la sensibilisation de la communauté internationale sur les enjeux en lien avec la protection des communautés d'accueil des PDI au Sahel. Elles devraient notamment produire des rapports qui rendent spécifiquement compte de la contribution de ces communautés, ainsi que des défis auxquelles elles sont confrontées. Jusqu'à présent, les rapports des organisations humanitaires actives au Sahel ne font que très peu cas des réalités de ces communautés ou alors n'en font mention que de manière

186 CICR, *op. cit*. note 117, p. 4.
187 CICR, *op. cit*. note 29, p. 54-55.
188 Burkina Faso et *al*., *op. cit*. note 158, pp. 7-8 ; HCR Burkina Faso, *op. cit*. note 8, p. 21.
189 Voir, par exemple, Burkina Faso et *al*., *op. cit*. note 158, pp. 7-8 ; HCR Burkina Faso, *op. cit*. note 8, p. 21.
190 Voir aussi A. Davies, *op. cit*. note 2, p. 5.
191 Les financements internationaux que reçoivent les pays du Sahel pour faire face aux défis humanitaires auxquels ils sont confrontés demeurent dans l'ensemble très insuffisants. Par exemple, à ce jour, les plans de réponse des pays de cette zone demeurent gravement sous financés. Le plan du Burkina Faso est financé à seulement 24 %, celui du Mali à 26 % et celui du Niger à tout juste 19 %. Pour des détails, voir OCHA, « Burkina Faso, Plan de Réponse Humanitaire 2021 », appel de fonds, disponible sur : https://fts.unocha.org/appeals/1037/summary ; OCHA, « Mali Plan de Réponse Humanitaire 2021 », appel de fonds, disponible sur : https://fts.unocha.org/appeals/1036/summary ; OCHA, « Niger Plan de Réponse Humanitaire 2021 », appel de fonds, disponible sur : https://fts.unocha.org/appeals/1033/summary.

sommaire[192]. Du reste, alors qu'il existe une multitude de rapports en lien avec la problématique des déplacements dans les pays du Sahel, à notre connaissance, il n'en existe aucun qui soit spécifiquement consacré à la situation et à l'expérience des communautés d'accueil des PDI dans ces pays. Lorsque des rapports portant sur la problématique des déplacements forcés au Sahel font mention des communautés hôtes, cela ne fait généralement l'objet que de quelques lignes, ou au mieux de manière éparse dans quelques paragraphes[193].

La production d'études et de rapports détaillés mettant en lumière l'apport des communautés hôtes aux efforts humanitaires entrepris au Sahel, leurs vulnérabilités, leurs stratégies d'autoprotection, ainsi que la nature de leur relation avec les PDI, participerait non seulement à promouvoir l'action de ces communautés, mais également à renforcer l'attention à l'égard de leur situation[194]. Les acteurs humanitaires pourraient alors se servir de ces rapports et études pour formuler et mettre en œuvre des programmes ou politiques adéquats d'assistance en faveur des communautés d'accueil des PDI[195]. *In fine*, les programmes ou politiques développés dans ce contexte constitueraient des bonnes pratiques qui pourraient être répliquées dans d'autres contextes similaires, d'autant plus qu'il existe, d'un point de vue général, peu de stratégies et de politiques d'assistance humanitaire spécialement au bénéfice des familles et communautés d'accueil des PDI[196].

La sensibilisation des populations sur les enjeux en lien avec la problématique des déplacements internes, comme cela a été mentionné plus haut, est également essentielle pour promouvoir la cohésion communautaire et sociale. La gestion des déplacements internes requiert souvent de répondre aux vulnérabilités propres aux PDI

> par le biais de mesures spéciales qui ne sont pas à la portée des autres citoyens, telles que l'assistance humanitaire ciblée ou le remplacement simplifié des documents personnels. Il est donc crucial pour la population en général et en particulier pour les communautés accueillant un grand nombre de personnes déplacées, de comprendre que ces mesures ne sont pas de nature politique ou arbitraire, mais sont nécessaires pour permettre de placer les concitoyens désavantagés dans une position d'égalité juridique et matérielle[197].

192 Par exemple, il n'existe aucun rapport qui dresse de manière approfondie la nature des rapports entre les PDI et les communautés d'accueil dans l'un des pays du Sahel. Une recension des documents OCHA, Mali, *op. cit*. note 8 ; OCHA, Burkina *op. cit*. note 8 ; et OCHA, Niger, *op. cit*. note 8, permet de constater qu'il y a une évolution dans la prise en compte des besoins des communautés d'accueil comparativement à l'attention réservée aux besoins de ces populations dans les documents similaires qui ont été adoptées les années précédentes, mais la visibilité de ces communautés dans ces documents pourrait être encore améliorée.

193 Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une réalité spécifique au Sahel. Voir Zoë Jordan, « Displaced in cities: Who are the hosts? », *Humanitarian Law and Policy Blog*, 12 février 2019, disponible sur : https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/02/12/displaced-cities-who-are-hosts/.

194 Par exemple, Fabrice Weissman, « L'éthique de de l'action humanitaire », *in* Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Ryoa Chung (dir.), *Éthique des relations internationales*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 226-227, relève à juste titre que les ONG et les agences de l'ONU jouent un rôle essentiel pour alerter l'opinion publique sur les situations de crises.

195 A. Davies, *op. cit*. note 2, p. 8.

196 *Ibid*., p. 7.

197 Brookings Institution and University of Bern, *op. cit*. note 46, pp. 24-25.

Cela contribuerait à prévenir ou à limiter les frustrations, les ressentiments, les stigmatisations, les préjugés ou encore des rivalités qui constituent des terreaux fertiles pour les tensions et les crises.

Par ailleurs, comme souligné plus haut, l'accès humanitaire aux communautés d'accueil devrait être garanti et assuré. En effet, outre ses conséquences inacceptables sur le plan humanitaire et juridique[198], le fait d'entraver l'accès humanitaire aggrave la vulnérabilité des PDI et de leurs communautés d'accueil[199]. Étant dans l'impossibilité de répondre à leurs propres besoins, les communautés d'accueil pourraient alors développer un sentiment de stigmatisation et de rejet envers les PDI, ce qui favoriserait la survenance de tensions et de crises entre ces populations. Cela peut également exacerber les griefs et la méfiance envers les autorités publiques pouvant exister au sein des communautés[200].

De plus, en termes d'assistance humanitaire, il conviendrait de privilégier l'octroi d'une aide en espèce, car comme le montrent par exemple des enquêtes réalisées par l'organisation *Ground Truth Solutions* au Burkina Faso, une grande partie des communautés hôtes semble préférer cette forme d'assistance[201]. L'argent ainsi fourni aux PDI serait réinjecté dans les marchés locaux[202]. Ainsi, les communautés hôtes seraient amenées à considérer la présence des PDI non pas comme un fardeau ou comme une menace, mais plutôt comme une opportunité. En clair, il est question ici d'établir et de maintenir des relations de dépendance économique entre les PDI et les communautés locales d'accueil afin de renforcer, dans chacun de ces groupes, le sentiment ou la perception que la présence de l'autre lui est indispensable, ou tout au moins profitable. Une telle approche permet également d'éviter les risques de détérioration des denrées alimentaires. Elle a été éprouvée avec succès dans d'autres contextes similaires[203] et mériterait d'être davantage utilisée dans le contexte sahélien.

Enfin, il importe de promouvoir et de renforcer l'interaction entre les PDI et leurs communautés d'accueil. Pour y parvenir, les autorités publiques des pays concernés, avec le concours des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pourraient mener des campagnes de sensibilisation communautaire sur la cohabitation pacifique dans toutes les localités d'accueil[204]. Ces acteurs pourraient

198 Le fait de ne pas assurer un accès humanitaire rapide et libre conformément aux règles analysées plus haut peut constituer une violation grave du DIH, c'est-à-dire un crime de guerre. Voir CICR, *op. cit.* note 29, p. 56.

199 *Ibid.*

200 *Ibid.*

201 Voir E. Shea et M.F. Sitnam, *op. cit.* note 115, p. 8.

202 Voir CICR, *op. cit.* note 29, p. 52.

203 Voir Swiss Agency for Development and Cooperation, Cash Transfer Programming website, disponible sur : https://www.shareweb.ch/site/Cash-Transfer-Programming ; Sarah Bailey et Steve Walsh, « The use of cash in emergency and post-emergency non-food item programs – a case study from the Democratic Republic of the Congo », *Journal of Humanitarian Assistance*, 31 mai 2007, disponible sur : https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/use-cash-emergency-and-post-emergency-non-food-item-programs-case ; Pantaleo Creti et Susanne Jaspars, *Cash-Transfer Programming in Emergencies: A Practical Guide*, Oxfam GB, Oxford, 2006, disponible sur : https://policy-practice.oxfam.org/resources/cash- transfer-programming-in-emergencies-115356/.

204 HCR Burkina Faso, *op. cit.* note 8, p. 22.

également, en coopération avec les autorités locales et les chefs traditionnels des communautés concernées, promouvoir l'organisation d'activités socio-culturelles susceptibles de renforcer la cohésion sociale. Il pourrait s'agir de tournois sportifs, de foires d'exposition ou encore d'activités communautaires d'hygiène et de salubrité. Outre leur incidence positive sur le renforcement des liens entre les PDI et les communautés d'accueil, de telles activités constituent, de notre point de vue, une formidable opportunité pour les PDI d'avoir accès aux opportunités économiques. Les propos de ce jeune homme déplacé et se trouvant dans une famille d'accueil dans le Sud-Lubero, en République démocratique du Congo, sont, à cet égard, illustratifs : « [j]e suis joueur de football. Je suis allé jouer avec les autres joueurs d'ici. Ils m'ont parlé de comment je peux m'adapter de la vie du village en tant que déplacé. C'est à l'occasion de cette conversation que j'ai trouvé mon occupation actuelle de transport de bidons d'eau[205] ».

Conclusion

La présente contribution se voulait être un plaidoyer en faveur d'une meilleure protection des communautés d'accueil des PDI au Sahel. Elle a été motivée par le constat selon lequel, les communautés hôtes au Sahel ne reçoivent pas la protection et l'assistance nécessaires pour continuer à subvenir à leurs besoins tout en venant en aide aux PDI. Il s'agissait donc d'analyser et de mettre en lumière les protections qui leur sont dues d'un point de vue juridique, de montrer en quoi il est important de mettre en œuvre ces protections, mais aussi de proposer des bonnes pratiques et des solutions de nature à contribuer à renforcer leur résilience et, en conséquence, leur permettre de continuer d'apporter des réponses clés aux déplacements internes. L'analyse menée à cet égard a permis de montrer que les communautés d'accueil des PDI au Sahel bénéficient d'un régime de protection globalement adéquat et satisfaisant. Conformément aux exigences prévues par ce régime, les besoins des communautés d'accueil des PDI doivent être non seulement pris en compte dans le cadre des mesures visant à faire face aux déplacements forcés, mais également satisfaits dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, les communautés hôtes sont protégées contre les actes susceptibles de remettre en cause leur sécurité, la jouissance de leurs droits fondamentaux, ou alors de provoquer leurs déplacements forcés.

Le respect des mesures de protection ainsi identifiées permettrait non seulement d'atténuer les vulnérabilités auxquelles les communautés hôtes au Sahel sont actuellement confrontées, mais aussi de renforcer leurs capacités locales sur lesquelles on pourrait s'appuyer pour compléter les efforts visant à améliorer le sort des PDI, limiter les risques de tensions entre ces communautés et les PDI et promouvoir davantage les valeurs traditionnelles d'hospitalité et de solidarité chères à l'Afrique. Jusque-là cependant, les violences et violations dont sont victimes les communautés d'accueil des PDI, ainsi que l'insuffisante attention accordée aux défis

205 Oxfam International, « *Nous sommes ici pour une période indéterminée* ». *Perspectives d'intégration locale pour les déplacés internes du Nord-Kivu, en RDC*, Document d'information, avril 2017, p. 10, disponible sur : https://www.oxfam.org/fr/publications/nous-sommes-ici-pour-une-periode-indeterminee.

auxquels ces communautés sont confrontées ne permettent pas de tirer pleinement profit de ces importants avantages. Pour inverser cette situation, il est dès lors urgent de renforcer la mise en œuvre par tous les acteurs concernés des exigences en matière de respect des droits humains, y compris celles en faveur des communautés d'accueil des PDI. Cela suppose avant tout que ces exigences soient largement diffusées afin d'en permettre une meilleure connaissance et, en conséquence, un meilleur respect.

De plus, dans un contexte comme celui du Sahel marqué par l'insuffisance chronique des ressources disponibles face à l'immensité des besoins en présence, il est plus qu'impératif de mobiliser les compétences et les ressources des divers secteurs et acteurs pour une action efficace en faveur des communautés d'accueil des PDI au Sahel. Les États, les organisations internationales, l'ensemble des acteurs de la société civile et le secteur privé devraient notamment mutualiser leurs efforts pour encourager sans cesse un meilleur respect du droit, évaluer les besoins de ces communautés, définir les stratégies qui permettraient de répondre de manière efficace à ces besoins et assurer le partage des bonnes pratiques. Dans cette démarche, il serait opportun de garder une proximité avec ces communautés « afin de mieux comprendre leurs besoins et leurs préoccupations en matière de protection, reconnaître qu'elles sont elles-mêmes les "experts" de leur propre situation, et tenir compte de leurs capacités et de leurs opinions[206] » lorsqu'il s'agit de définir des stratégies d'intervention et de s'assurer de leur participation effective aux mesures entreprises en leur faveur.

Dans une vision prospective et plus générale, les milieux universitaires et les acteurs humanitaires devraient accorder une plus grande attention à l'impact des déplacements forcés sur les communautés d'accueil, à l'expérience et aux stratégies d'autoprotection de ces communautés, ainsi qu'aux solutions durables à mettre en œuvre en leur faveur. Bien que leur importance soit admise, ces enjeux ne sont pas encore pleinement analysés et, partant, sont insuffisamment compris[207].

206 Voir aussi Angela Cotroneo et Marta Pawlak, « Protection basée sur la communauté : l'approche du CICR », *Revue des migrations forcées*, n° 53, 2016, p. 37, disponible sur : https://www.fmreview.org/fr/protection-communautaire/cotroneo-pawlak.

207 Voir A. Davies, *op. cit.* note 2 p. 7 ; Z. Jordan, *op. cit.* note 193. Voir aussi le synopsis de la conférence « Impacts of Refugees and IDPs on Host Communities » organisée par le Thematic Working Group on Forced Migration of the World Bank's Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), 1er-2 juin 2017, disponible sur : https://www.knomad.org/event/impacts-refugees-and-internally-displaced-persons-host-communities.

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Le droit à l'eau des personnes déplacées internes dans l'espace sahélien

Sâ Benjamin Traoré et Tiérowé Germain Dabiré

Sâ Benjamin Traore est docteur en droit et professeur adjoint à la Faculté de Gouvernance, Sciences Économiques et Sociales de l'Université Mohammed VI Polytechnique de Rabat, Maroc.

Tiérowé Germain Dabiré est doctorant en droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Genève et chercheur invité à l'Institut Max Planck, Luxembourg.

Texte original en français

Résumé

Le nombre de déplacés internes (PDI) s'est accru de manière drastique durant ces cinq dernières années dans les pays de la région du Sahel. Cette situation est liée à l'accroissement d'un nombre incalculable de groupes armés, notamment au Mali, au Niger et au Burkina Faso. Le présent article a pour but d'évaluer l'existence et les contours du droit à l'eau des PDI dans la région du Sahel. Pour ce faire, l'article se propose de scruter le droit international humanitaire (DIH) et d'autres branches complémentaires du droit international pour saisir les fondements juridiques de la protection et de la garantie du droit à l'eau des PDI. Cette contribution s'inscrit dans le cadre des déplacements dans la région du Sahel qui sont générés par le conflit armé et montre qu'il existe bien un droit à l'eau pour les PDI dans les pays du Sahel. Ce droit découle non seulement du droit international humanitaire, mais aussi d'autres règles internationales qui le complètent et qui sont également applicables en temps de conflit armé. Enfin, cet article évoque et recommande des moyens juridiques et pratiques pour que le droit à l'eau des PDI puisse être pleinement satisfait dans la situation qui règne actuellement dans la région du Sahel.

Mots clés : droit à l'eau, déplacés internes, protection, conflit armé, terrorisme, Sahel.

Introduction

Selon le Secrétaire général des Nations unies (NU), le nombre total de personnes déplacées internes (PDI) et de réfugiés au Sahel s'élevait, en 2020, à près de cinq millions[1]. Ces déplacements sont dus à la crise sécuritaire sans précédent en cours dans la région. S'il est difficile de retracer les origines de cette crise, celle-ci a été exacerbée par une prolifération de groupes armés dans la région[2], notamment à la suite de l'intervention militaire de l'OTAN en Libye[3]. Ces groupes armés participent à des hostilités les opposant aux forces armées étatiques ainsi qu'aux forces multinationales présentes dans la région et parfois, ils s'affrontent même entre eux[4]. Les conséquences liées à ce conflit sont multiples, diverses[5] et se caractérisent, entre autres, par la porosité des frontières des États de la zone sahélienne, l'augmentation du commerce illicite de stupéfiants[6] et les déplacements massifs de populations civiles[7], ce qui donne au conflit un caractère transfrontalier[8].

La question des PDI au Sahel mérite une attention particulière au regard des conditions climatiques[9], de l'extrême pauvreté[10] et de la « sécheresse

1 Conseil de sécurité des NU, *Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel*, Doc. S/2020/1293, 24 décembre 2020 p. 7, par. 31 et s. Ce chiffre aurait connu une augmentation : voir Haut-Commissariat pour les Réfugiés (H.C.R.) « Un bien triste jalon : la violence au Sahel a déplacé 2 millions de personnes au sein de leurs pays », Déclaration du porte-parole du HCR, Boris Cheshirkov, 22 janvier 2021, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2021/1/600ab051a/bien-triste-jalon-violence-sahel-deplace-2-millions-personnes-sein-pays.html (toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022).

2 Voir notamment la cartographie créée par *The Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED), disponible sur : https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard. Voir aussi European Council on Foreign relations, « Mapping of the situation in Mali and the Sahel », disponible sur : https://ecfr.eu/special/sahel_mapping.

3 Mathieu Pellerin, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012/4, pp.835-847 ; Mohamed Eljarh, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-sahélien*, 2016 disponible en ligne sur : https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14015.pdf ; voir aussi Conseil de Sécurité des Nations unies, *Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sahel 7-23 décembre 2011*, Doc. S/2012/42, par. 13 et s.

4 Voir ACLED, *op. cit*. note 2 ; European Council on Foreign relations, *op. cit*. note 2 ; Voir surtout Laurence Aïda Ammour, « Comment les groupes extrémistes violents exploitent les conflits intercommunautaires au Sahel », Africa Center for Strategic Studies, 14 janvier 2020.

5 Il s'agit de besoins en eau, en santé, en logement, en alimentation et financiers ; voir OCHA, *Aperçu des besoins humanitaires et financiers crise du sahel*, avril 2021, disponible sur : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HNRO%20Sahel%20Mai%202020%20FR.pdf.

6 Simon Julien, « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, vol. 142, n° 3, 2011 ; Serigne Bamba Gaye, *Connexions entre groupes djihadistes et réseaux de contrebande et de trafics illicites au Sahel*, 2017 disponible sur : https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14175.pdf.

7 Le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées vise en particulier les personnes déplacées de force : voir Assemblée générale des NU, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, Doc. A/74/261 du 31 juillet 2019.

8 Voir Alain Antil, « Sahel : soubassements d'un désastre », *Politique étrangère*, 2019, n°3, pp. 89-98 ; voir aussi CICR., « Le Sahel est le théâtre d'un conflit sans frontière », 8 juillet 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-sahel-est-le-theatre-dun-conflit-sans-frontieres.

9 International Crisis Group, *Le Sahel central, théâtre des nouvelles guerres climatiques ? Briefing Afrique de Crisis Group*, n° 154, 2020, disponible sur : https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/b154-le-sahel-central-theatre-des-nouvelles-guerres-climatiques.

10 Voir par exemple Banque mondiale, *Rapport annuel 2020*, disponible sur : http://www.worldbank.org/annualreport.

naturelle[11] », caractéristiques de cette région, auxquelles sont venues s'ajouter les conséquences de la pandémie de la COVID-19[12]. Le problème de l'accès des PDI à l'eau devient ainsi l'un des défis les plus critiques[13] et les plus permanents du fait du stress hydrique et des différents conflits armés en cours qui n'ont eu pour effet que d'accentuer la compétition autour des ressources en eau entre communautés locales, États et groupes armés[14]. Dans ce contexte, s'intéresser au droit à l'eau des déplacés internes n'est pas un choix anodin.

Les « déplacés internes », selon la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (ci-après Convention de Kampala), sont

> 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 reconnue[15].

Cette définition permet de distinguer non seulement les PDI des réfugiés[16], mais aussi les déplacements internes forcés des déplacements internes volontaires, tels que l'exode rural ou les différentes formes de migrations intra-urbaines.

11 Catherine Baron et Alain Bonnassieu, « Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'ouest : diversité des modes de gouvernance et conflit d'usages », *Monde en développement*, vol. 39, n° v 156, 2011, p. 17 et s.

12 Voir CICR, *The Sahel Region, Helping people in Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, and Niger to cope with the cumulative effects of conflict, climate change, and the COVID-19 pandemic*, juillet 2020, p. 2.

13 Voir AGNU, *Rapport du Rapporteur spécial des Nations-Unies sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*, Doc. A/75/208, 21 juillet 2020, pp. 17 et 21 ; CICR, *Personnes déplacées internes et droit international humanitaire*, Genève, 2017 ; Nina Birkeland « Déplacement interne : tendances générales dans le déplacement induit par un conflit », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 875 septembre 2009 ; Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, University Press, Cambridge, 2005. Voir aussi les Rapports périodiques du Secrétaire général de l'ONU sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, notamment Doc. NU S/2016/1057, 14 décembre 2016. Voir aussi, Human Rights Watch, *Rapport mondial 2020, Evènements de 2019*, janvier 2020, pp. 22-65 ; Amnesty International, *Les droits humains en Afrique, Rétrospective 2019*, 2020, pp. 12-33.

14 L'exemple du groupe Boko Haram pour le contrôle du Lac Tchad est illustratif. Voir Christian Seignobos, « Boko Harma et le lac Tchad : extension ou sanctuarisation ? » *Afrique comtemporaine*, vol. 255, n° 3, pp. 93-120. Lors de sa visite en 2020 dans les camps de déplacés internes au Burkina Faso, le Haut-Commissaire des Nations Unies est allé jusqu'à affirmer que : « le manque d'eau est dramatique partout et qu'il n'y a pas de latrines ». Voir « Burkina Faso : Le patron du HCR, au chevet des déplacés internes à Kaya et Dori », RFI, 5 février 2020, disponible sur : https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200205-burkina-faso-hcr-filippo-grandi-chevet-d%C3%A9plac%C3%A9s-kaya-dori.

15 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 23 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012), (Convention de Kampala), article 1, al. k.

16 La différence entre les « déplacés internes » et les « réfugiés » réside, entre autres, dans le franchissement d'une frontière internationale par les seconds, ainsi que dans les motifs qui sous-tendent leurs déplacements. Voir Caroline Lantero, *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, 2010, pp. 9, 65 ; Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, 2008. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y aurait près d'un million de réfugiés au Burkina, au Mali et au Niger. Voir *R4Sahel, Plateforme de Coordination des Déplacements Forcés au Sahel*, disponible sur : https://data2.

Quant au droit à l'eau, sa reconnaissance comme droit fondamental de la personne humaine a été un long processus politique et normatif[17]. Sur le plan politique, le droit à l'eau a été considéré par les États comme un objectif social au sens d'un droit programmatoire, ce qui rend son contenu à la fois déclaratif et imprécis[18]. Au plan juridique, le droit à l'eau a d'abord été reconnu de manière implicite[19] avant de l'être explicitement. Reconnu comme un droit substantiel explicite, le droit à l'eau n'a pas pour autant acquis un véritable statut autonome[20]. Il est souvent invoqué par sa connexion avec d'autres droits, notamment le droit à l'assainissement[21] ou le droit à un niveau de vie suffisant[22] et soulève des questions liées à son contenu, à sa titularité et à son effectivité[23].

Dans son contenu, le droit à l'eau a été défini par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) comme consistant « en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun[24] ». Si la disponibilité de l'eau renvoie à un accès suffisant et constant à celle-ci, « une eau salubre et de qualité acceptable », désigne une eau exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent un risque pour la santé. L'accessibilité implique non seulement une accessibilité physique, c'est-à-dire

unhcr.org/fr/situations/sahelcrisis. En Afrique, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969 traitent des questions spécifiques relatives au droit des réfugiés.

17 Laurence Boisson de Chazournes, « Le droit à l'eau et la satisfaction des besoins humains : notions de justice », in Denis Alland, et al. (dir.), *Unité et diversité du droit international : Écrits en l'honneur du Professeur Pierre Marie Dupuy*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014.

18 Christophe Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève, 2009, p. 30.

19 Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948, article 25, al. 1 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, article 11. Voir aussi Marie-Catherine Petersmann, *Les sources du droit à l'eau en droit international*, Editions Johanet, Paris, 2013, p. 12.

20 Pierre Thielborger, *The Right (s) to Water*, European University Institute, Florence, novembre 2010, pp. 82-83.

21 Voir Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'experte indépendante sur la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, A/HRC/12/24, 1er juillet 2009. De même, dans son Observation générale n° 14 relative au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) avait évoqué au paragraphe 12 alinéa 1 qu'il interprétait le droit à la santé « comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable ».

22 Stephen C. McCaffrey, « A Human Right to Water: Domestic and International implications », *Georgetown International Environmental Review*, vol. 5, 1992, pp. 1-24.

23 Sur la titularité du droit à l'eau, certains auteurs la remettent en question sans y apporter de réponse tranchée. Voir Pierre-Marie Dupuy, « Le droit à l'eau : droit de l'homme ou droit des États ? », *in* Marcelo Kohen, (dir.), *Promoting justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law /La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international : Liber Amicorum Lucius Caflisch*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

24 Voir CDESC, Observation générale n° 15 (2002) « Le droit à l'eau. Articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », doc. NU E/ C.12/2002/11, 20 janvier 2003, p. 2, par. 2. Cette même définition a été reprise par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ; voir CADHP, *Lignes directrices sur le droit à l'eau en Afrique*, adoptées lors de la 26e Session extraordinaire de la CADHP, Banjul (Gambie), 16-30 juillet 2019. Voir aussi, AGNU, A/RES/64/292 du 28 juillet 2010.

pour toutes les couches de la population et à proximité immédiate, mais aussi une accessibilité économique grâce à l'absence de discrimination et à l'accessibilité de l'information sur l'eau.

Décliné ainsi dans son contenu et ses caractéristiques, la question se pose de savoir si et dans quelle mesure le droit international protège et garantit le droit à l'eau des PDI dans les États de l'espace sahélien et si ce droit est respecté en pratique. Cette étude se propose de scruter le droit des conflits armés et d'autres branches complémentaires du droit international pour saisir les fondements juridiques de la protection et de la garantie du droit à l'eau des PDI. Pour ce faire, l'article procèdera d'abord à une brève présentation de la situation des PDI dans la région ; il se penchera ensuite sur le problème central de l'existence d'un droit à l'eau en faveur des personnes déplacées dans le cadre des conflits armés sévissant dans les pays du Sahel ; enfin, il s'intéressera aux moyens juridiques et pratiques de la mise en œuvre de ce droit en faveur des PDI.

Qualification juridique des situations de violence provoquant des déplacements internes dans les États du Sahel

Espace de transition entre le désert saharien au nord et la zone soudanienne au sud, le Sahel est une longue bande de territoire couvrant une dizaine d'États ayant comme trait caractéristique une aridité bioclimatique[25]. Il a, de tout temps, été un carrefour pour le commerce, les échanges, l'élevage, voire une zone de déplacements.

Si les raisons des déplacements internes sont multiples, la violence armée que connaît la région depuis bientôt une décennie constitue la cause principale des flux massifs de PDI enregistrés dans la région[26], notamment celle dite du Sahel central, encore appelée la zone des trois frontières, couvrant le Mali, le Burkina Faso et le Niger[27]. La qualification juridique des situations de violence demeure donc importante car toute recherche de réponses juridiques et pratiques à la situation de ces personnes déplacées dans le régime du DIH est conditionnée par son application à la situation en cause[28].

Toutefois, la qualification juridique de la situation au Sahel n'est pas toujours aisée au regard, souvent, de la sporadicité des attaques non revendiquées et de l'absence d'organisation structurée de certains groupes armés non identifiés[29]. Par

25 Voir Abdoul Hameth Ba, *Acteurs et territoires du Sahel. Rôle des mises en relation dans la recomposition des territoires*, ENS Éditions, Lyon, 2007.

26 HCR, *Sahel Crisis, Responding to the urgent needs of refugees, internally displaced, returnees and others of concern*, juin 2020, disponible sur : https://reliefweb.int/report/burkina-faso/sahel-crisis-2020-responding-urgent-needs-refugees-internally-displaced.

27 International Crisis Group, *op. cit.* note 9.

28 L'application du DIH présuppose, en principe, l'existence d'un conflit armé. Voir Nils Melzer, *Droit international humanitaire. Une introduction détaillée*, coord. Etienne Kuster, Genève, 2018, p.59. Pour une position plus nuancée, voir Robert Kolb, *Advanced Introduction to International Humanitarian Law*, Edward Elgar, 2014, p. 93 et s.

29 L'absence d'identification est généralement motivée par des raisons stratégiques : voir ACLED, *Unidentified Armed Groups*, 2012, pp. 1-2, disponible sur : http://www.jstor.org/stable/resrep03815. Au Burkina Faso, trois groupes opèrent : Ansarul Islam, créé par Malam Ibrahim Dicko, prêcheur

ailleurs, l'évaluation de l'intensité des violences dans la région pourrait permettre de conclure à l'existence ou non d'un conflit armé non international (CANI[30]). De ce fait, si on conclut à l'existence d'un CANI, la multiplicité des groupes armées concernés peut impliquer l'existence de plusieurs CANI parallèles[31].

Même si la situation constitue bien un CANI, la question demeurera toutefois de savoir si ce CANI relève de l'article 3 commun et du deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (PA II). Cette question revêt une importance majeure dans le cadre de cette étude. Si l'article 3 commun ne définit pas le CANI et que la protection qu'il accorde aux personnes civiles est lapidaire, le PA II ajoute cependant un autre critère décisif pour son application. En effet, le PA II s'applique

> à tous les conflits armés qui ne sont pas couverts par l'article premier du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PA I), et qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole[32].

Il est vrai que la plupart des groupes armés de la région sahélienne n'exercent pas toujours un tel contrôle. Cela s'explique par la grande mobilité de ces derniers ainsi que par le caractère transfrontalier de leurs activités[33]. Toutefois il est important de souligner que le PA II n'exclut pas la possibilité qu'un groupe armé exerce un contrôle sur une certaine portion du territoire, tout en menant des activités transfrontières. Malgré la faiblesse de ce contrôle territorial, ces groupes réussissent à mener des opérations militaires continues. Cela semble bien montrer qu'ils remplissent les critères du PA II. De plus, un nombre plus réduit d'entre eux exerce un contrôle

radicalisé de la province du Soum dans le Nord ; l'État islamique au Grand Sahara (EIGS), encore appelé État Islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO) et le GSIM (Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans), actif apparemment dans le Nord du pays, ainsi qu'à l'Ouest et à l'Est. Voir International Crisis Group, *Nord du Burkina Faso : ce que cache le Jihad*, Rapport Afrique n° 254, 12 octobre 2017, pp. 3-4.

30 Voir par exemple pour le cas du Burkina Faso, l'analyse de la situation faite par l'Académie de Genève, *Non-international armed conflicts in Burkina Faso*, RULAC, disponible sur : https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-burkina-faso#collapse2accord. Sur la façon dont l'évaluation peut être conduite, voir Sylvain Vité, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts et réalités », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 873, mars 2009 ; voir aussi N. Melzer, *op. cit.* note 29, p. 3 et s.

31 Voir la présentation de la situation dans chacun de ces pays sur le site de RULAC : https://www.rulac.org/.

32 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1125 RTNU 609, 8 juin 1977 (entrée en vigueur le 7 décembre 1978) (PA II), art. 1, par. 1.

33 Giovanni Zanoletti, « Sahel : pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature », coord. Elodie Riche, Agence Française de Développement, *Papiers de recherche*, n° 134, juillet 2020.

territorial indiscutable[34]. Ce contrôle est exercé, dans certains cas, sur des points d'accès à l'eau où ces groupes armés instaurent une forme de gouvernance en matière de gestion de l'usage de l'eau. Il importe certainement de procéder à une analyse au cas par cas pour déterminer le type de CANI dans lequel chaque groupe armé est impliqué. L'interprétation plutôt extensive des critères du PA II qui est faite en pratique, laisse à penser qu'une bonne partie des opérations armées concernées tombent sous la définition énoncée par cet instrument[35].

Bien que chaque pays ait ses particularités, la situation est similaire dans les États sahéliens affectés par ces conflits. Au Mali[36], au Burkina Faso[37] et au Niger[38] par exemple, plusieurs CANI opposent principalement les forces armées nationales aux groupes insurgés, notamment islamistes. Si l'intervention de forces étrangères dans un CANI pourrait influencer la qualification de celui-ci[39], il semble que cela n'ait pas été le cas au Sahel[40].

Quoi qu'il en soit, puisqu'ils n'opposent pas des forces armées étatiques et qu'ils ne sont pas conduits sans le consentement de l'État lorsque les hostilités débordent sur le territoire d'un autre État[41], les conflits au Sahel restent des CANI. À côté de ces hostilités opposant des groupes armés et des forces étatiques, il faut également relever l'existence de CANI opposant certains de ces groupes insurgés entre eux[42]. À ces conflits classiques, s'est ajoutée une montée de violences

34 C'est le cas notamment au Mali et c'est parfois le cas sur une période plus ou moins longue pour certains groupes actifs au nord du Burkina et au Niger. Ce fut très longtemps le cas du groupe Boko Haram au Nigeria.

35 Julia Grignon, *L'applicabilité temporelle du droit international humanitaire*, Schulthess, Zurich, 2014, pp. 146, 168.

36 Diakonia, Centre de ressources en droit international humanitaire, *Qualification juridique de la situation au Mali et droit international applicable, Note juridique*, octobre 2019, pp. 9-16.

37 Voir Académie de Genève, « Burkina Faso », *RULAC*, disponible sur : https://www.rulac.org/browse/countries/burkina-faso#collapse1accord.

38 Voir Académie de Genève, « Niger », *RULAC*, disponible sur: https://www.rulac.org/browse/countries/niger.

39 Une partie de la doctrine considère que l'intervention de forces internationales dans le cadre d'un conflit suffirait à déclencher l'application du droit des CAI. Sur cette question, voir Jérôme de Hemptinne, *Les conflits armés en mutation*, Pedone, Paris, 2020, pp. 135-190. La MINUSMA, force internationale présente au Mali, a bénéficié d'un mandat robuste lui permettant d'engager des combats contre certains groupes armées dans ce pays, voir Res/ SC/14235 du 29 juin 2020 ; Il en va de même de la Force Conjointe du G5 Sahel. Le G5 Sahel est une force multinationale composée de troupes du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad. Elle a pour mandat de « lutter contre le terrorisme et le crime transnational organisé ».

40 Diakonia, International Humanitarian Law Centre, *op. cit*. note 36, pp. 12-16. Le CICR défend cette position : voir N. Melzer, op. cit. note 28, p. 89. Concernant l'intervention de forces multinationales, voir par exemple Vincent Bernard, « Éditorial : Les opérations multinationales et le droit. Grandes espérances, grandes responsabilités », *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol. 95, n° 891–892, *Sélection française* 2013/3 et 4.

41 Il existe une controverse en doctrine sur la qualification d'un CANI opposant des forces étatiques et un groupe insurgé, qui se poursuit sur le territoire d'un État tiers sans le consentement de ce dernier. Certains estiment que cette absence de consentement fait naître un conflit armé international entre l'État initialement aux prises avec le groupe armé et l'État, non consentant, sur le territoire duquel se prolonge le CANI initial. Pour une lecture approfondie des critères d'internationalisation des conflits armés, voir Dietrich Schindler, *Le droit international humanitaire et les conflits armés internes internationalisés*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

42 Diakonia International Humanitarian Law Centre, *op. cit*. note 36, pp. 13–14.

intercommunautaires, notamment au Mali et au Burkina Faso, certaines atteignant parfois le seuil d'intensité et d'organisation susceptibles de qualifier ces situations de CANI[43].

Ces observations liminaires ne peuvent refléter toute la complexité de la situation sur le terrain. Cette étude n'ayant pas pour objet de procéder à une qualification approfondie des conflits dans la région sahélienne, on retiendra que même si les causes des déplacements internes au Sahel sont certainement plus complexes, les multiples violations des droits de l'homme dans les conflits armés en question sont la cause principale de ces déplacements des personnes dans la région[44]. De ce fait, des déplacements internes de populations qui ne sont pas liés à un conflit armé, sont exclus du champ d'application du DIH tout en restant régis par le droit international des droits de l'homme (DIDH). En revanche, lorsqu'il peut être établi une corrélation entre les changements climatiques d'une part et l'extrémisme violent ainsi que les conflits intercommunautaires dans la région d'autre part[45], ces déplacements seront pris en compte dans la présente analyse, afin de montrer l'imbrication inévitable de ces différentes causes de déplacements.

Nous allons maintenant nous intéresser aux aspects normatifs de la protection internationale du droit à l'eau pour les PDI.

L'existence du droit à l'eau des personnes déplacées internes

Le droit à l'eau des PDI est reconnu de manière implicite par le DIH et, de manière générale et complémentaire par le DIDH et d'autres branches du droit international général.

Une reconnaissance implicite par le droit international humanitaire

Au sens strict, le DIH n'a pas pour vocation de consacrer des droits individuels de manière abstraite et générale[46]. De ce fait, la reconnaissance *explicite* du droit à l'eau par le DIH est limitée par un critère *ratione personae*, à savoir qu'il est limité aux

43 *Ibid*., pp. 16-18.

44 Par exemple, certains déplacements de populations qui pourraient, à première vue, être motivés par les conditions climatiques, ne seraient donc pas couverts par le DIH. Pourtant, même dans ces circonstances, le choix des zones de déplacements ainsi que le nombres de personnes déplacées sont fortement influencés par le climat sécuritaire délétère qui prévaut dans la région.

45 International Crisis Group, *op. cit*. note 9, par. V et VI. Voir aussi Conseil de Sécurité des NU, *op. cit*. note 1, par. 72.

46 Sur l'importance de la notion de personne protégée en DIH, voir Marco Sassòli, *International Humanitarian Law, Rules, controversies and solutions arising in warfare*, Edward Elgard, Northampton, Massachusetts, 2019, pp. 231 et s.

prisonniers de guerre[47] et aux détenus[48]. Il s'ensuit que le DIH ne consacre pas de manière explicite un droit à l'eau spécifique pour les PDI. À ce titre, c'est en vain que l'on rechercherait une affirmation claire et explicite de ce droit dans le *corpus juris* du DIH. Cette absence de reconnaissance explicite et spécifique du droit à l'eau des PDI par le DIH a été comblée par une reconnaissance implicite de ce droit à travers le régime de la protection générale accordée lors de conflits armés, aux populations civiles et à certains biens utilisés à des fins civiles.

Premièrement, la reconnaissance implicite du droit à l'eau pour les PDI à travers la protection générale réservée aux populations civiles, est justifiée par le fait que les PDI sont réputés appartenir à la population civile[49]. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les dispositions du DIH relatives à la prévention des déplacements de populations civiles, qui s'appliquent donc aussi aux PDI[50]. En vertu du principe de non-discrimination, inclure les PDI dans la définition des populations civiles implique de leur accorder toutes les protections et garanties accordées aux populations civiles, y compris le droit à l'eau. Compte tenu des déplacements internes actuels dans la région du Sahel, inclure tous les PDI dans la catégorie des personnes civiles, soulève néanmoins une première difficulté. En effet, cela peut compromettre l'efficacité de la protection des PDI dans la mesure où la population civile peut regorger de combattants ou de personnes civiles participant directement aux hostilités[51] et peut ainsi créer une forte confusion entre civils et personnes prenant régulièrement part aux hostilités[52]. En tout état de cause, la présence de « combattants » ou de « personnes participant directement aux hostilités » au sein de la population civile, à l'exception des personnes exerçant des fonctions continues de combat, ne devrait pas retirer aux civils la protection que leur accorde le DIH[53].

47 Troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 135, (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), (CG III), articles 20, al. 2 et 29, al. 3) ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1125 RTNU 3, 8 juin 1977 (entrée en vigueur le 7 décembre 1978) (PA I), article 54, par. 2 et 3 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier. Volume I : Règles*, règle 118, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1.

48 Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG IV), articles 89 et 127 ; PA II, article 5, par. 1, b) ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 47, règle 118.

49 Voir CG IV, en particulier art. 4 et 27. Les autres dispositions importantes à ce sujet sont : PA I, art. 51 et 75 ; PA II, art. 4 et 5 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 47, règles 1 et 7 ; Nils Melzer, *op. cit*. note 28, p. 262.

50 Le DIH interdit expressément aux parties à un conflit armé de déplacer de force des civils, que ce soit dans un conflit armé international ou non international, « sauf si la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent » (CG IV, art. 49 et 147 ; PA I, art. 85, par. 4, al. a ; PA II, art. 17 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 47, règle 129. Voir aussi PA I, art. 51, par. 7 et 78, par. 1 ; PA II, art. 4, par. 3, al. e.

51 Cette pratique est interdite par le DIH ; voir PA I, art. 51, par. 7 ; Étude du CICR sur le droit coutumier *op. cit*. note 47, règle 97.

52 Les groupes armés djihadistes de la région sont rarement identifiés. Ils se fondent très souvent dans la population, ce qui rend le travail des forces armées étatiques difficiles et ce parfois en violation du principe de distinction.

53 Voir N. Melzer, *op. cit*. note 28, p. 95.

Deuxièmement, le droit à l'eau des PDI peut découler de la protection générale accordée aux biens indispensables à la survie de la population civile, à travers la protection généralement accordée à l'environnement naturel et le principe d'humanité[54]. En ce qui concerne la protection générale accordée aux biens indispensables à la survie de la population civile, l'article 14 du PA II interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, notamment les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation[55]. Cette disposition vise expressément l'eau potable et les activités d'irrigation, établissant ainsi une protection directe de l'eau et, par ricochet, le droit d'y accéder, non seulement pour une consommation personnelle[56] (eau potable), mais aussi pour un usage nécessaire aux besoins élémentaires (ouvrage d'irrigation et autres besoins dépendant de l'eau). En Afrique, on y ajoute l'usage de l'eau à des fins d'agriculture afin d'assurer les moyens de subsistance des populations[57].

De plus, la protection du droit à l'eau des PDI est établie à travers la protection généralement reconnue de l'environnement naturel[58], notamment à travers le principe de précaution en période de conflit armé[59]. En effet, l'environnement naturel entendu *lato sensu*[60] est source d'eau par excellence. À ce titre, les parties au conflit ont l'obligation de conduire leurs opérations militaires en veillant à « protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves[61] ». Cette obligation inclut notamment la protection des ressources en eau[62]. Ces ressources en eau sont aussi spécialement visées par le PA II dont l'article 15 interdit toute attaque

54 Voir Mara Tignino, *Water During and After Armed Conflicts. What Protection in International Law*, Brill, Leiden, 2016, pp. 10 et s. ; voir aussi Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 47, règle 118.

55 L'article 14 PA II dispose qu'il « est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat ; […] d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation ».

56 Voir CDESC, *op. cit*. note 24, par. 2. Le minimum vital préconisé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est de 20 litres par personne et par jour. Pour respecter le droit à l'eau, les États devraient fournir au moins 50 à 100 litres par habitant et par jour. Voir OMS, *Directives pour la qualité de l'eau de boisson*, 4e édition (2017), p. 84.

57 CADHP, *op. cit*. note 24, partie 3, lignes directrices 12 et s.

58 Voir CICR, *Directives sur la protection de l'environnement naturel en période de conflit armé*, Genève, 2020. Voir aussi, Michael Bothe et *al*., « Droit international protégeant l'environnement en période de conflit armé : lacunes et opportunités », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 92, n° 879, 2010 ; Alexandre Kiss, « Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 et la protection de biens de l'environnement », *in* Christophe Swinarski (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Genève, 1984, pp. 181-192.

59 CICR, Étude sur le droit humanitaire coutumier, *op. cit*. note 47, règle 44.

60 Voir les travaux préparatoires des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, notamment, A. Kiss, *op.cit*. note 58, pp. 181-182.

61 Voir Commission du droit international (CDI), *Projets d'articles de la Commission du droit international relatif à la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés*, adoptés en première lecture, Doc. NU A/CN.4/L.937, 2019, principe 13, al. 2.

62 Mara Tignino, « Le régime de protection des ressources naturelles en temps de conflit armé et ses faiblesses » *in* Société Française pour le Droit International (SFDI), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, colloque d'Aix-en-Provence, Pedone, Paris, 2010.

contre les ouvrages hydrauliques tels que les barrages[63]. Ces règles découlent toutes du fait que l'environnement est considéré comme un bien de caractère civil. La prise en considération des intérêts et des besoins des populations civiles, y compris des PDI, sont au cœur de cette philosophie de protection[64].

Enfin et plus indirectement, l'existence d'un droit à l'eau au profit des PDI en raison d'un conflit armé, découle de certains principes cardinaux du DIH, notamment le principe d'humanité[65]. Le principe d'humanité, qui constitue avec le principe de nécessité militaire, les deux faces du DIH, se fonde sur la dignité humaine. Il constitue le socle juridique minimum de protection selon l'article 3, alinéa 1, commun aux Conventions de Genève réservé aux personnes ne participant pas directement aux hostilités et dont la philosophie d'application peut être étendue aux PDI pour constituer l'un des fondements du droit à l'eau des PDI dans le cadre d'un conflit armé. Il en est ainsi parce que l'accès à l'eau relève sans conteste d'une « considération élémentaire d'humanité[66] », tant la vie et les conditions d'existence digne y sont intimement liées. L'accès à l'eau est sans aucun doute une condition indispensable à la vie et à la survie de toutes ces personnes.

L'obligation de respecter la dignité des PDI sert également de fondement à leur droit à l'eau. L'article 17 du PA II, qui vise directement les déplacements forcés, impose aux parties de prendre toutes les « mesures possibles pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation[67] ». La référence à la salubrité, à l'hygiène et à l'alimentation intègre ici implicitement la nécessité d'un accès à l'eau comme faisant partie de cet ensemble de droits garantis[68].

La protection explicite et implicite du droit à l'eau des PDI par le DIH étant analysée, il convient maintenant de s'intéresser à la protection complémentaire qu'accorde le DIDH.

63 Article 15 : « Les ouvrages d'art ou les installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, ne seront pas l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque ces attaques peuvent entraîner la libération de ces forces et causer, en conséquence, des pertes sévères dans la population civile ».

64 Voir CDI, *op. cit*. note 61, principe 8.

65 Sur le principe d'humanité, voir R. R. Kolb, *op. cit*. note 28, pp. 78-81.

66 Selon l'expression de la C.I.J. dans l'*Affaire de Détroit de Corfou* : voir C.I.J. *Affaire de Détroit de Corfou*, (Royaume-Uni c/ Albanie), arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil* 1949, p.22 : « Ces obligations [d'informer] sont fondées, non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre ». Voir aussi C.I.J. *Affaire de la Barcelona Traction*, (Belgique c. Espagne), arrêt du 5 février 1970, *C.I.J. Recueil* 1970, p.32 : « […] des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine » ; voir Pierre-Marie Dupuy, « Les "considérations élémentaires d'humanité" dans la jurisprudence internationale de la Cour internationale de Justice », *in* René-Jean Dupuy (dir.), *Droit et justice, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Pedone, Paris, 1999.

67 PA II, art. 17 : « 1. Le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent. Si un tel déplacement doit être effectué, toutes les mesures possibles seront prises pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation. 2. Les personnes civiles ne pourront pas être forcées de quitter leur propre territoire pour des raisons ayant trait au conflit ».

68 Voir CDESC, *op. cit*. note 24, p.2, par. 2.

La reconnaissance complémentaire du droit international des droits de l'homme

L'application du DIH en temps de conflit armé n'exclut pas l'application du DIDH. En effet, en temps de conflit armé, le DIH opère comme régime juridique spécial pour la protection des populations civiles et les autres branches du droit, tel que le DIDH, comme régimes de droit commun[69]. On se focalisera ici sur le DIDH comme moteur normatif de la consécration d'un droit à l'eau en droit international. Ce droit est consacré par le DIDH, de sorte que « tout être humain doit pouvoir s'en prévaloir en toute région du monde[70] ».

La logique de protection de tout individu, propre aux droits de l'homme, n'empêche cependant pas la reconnaissance d'un régime de droits spécifiques à des catégories particulières d'individus. S'agissant des instruments juridiques internationaux applicables aux déplacements internes, il convient de mentionner la Convention de Kampala qui constitue le seul instrument juridique international relatif aux PDI qui soit applicable et contraignant pour la plupart des États du Sahel[71]. La Convention de Kampala consacre des obligations précises visant à garantir, en cas de déplacement forcé ou pas, lié à des conflits armés ou non, un accès à l'eau et à d'autres biens vitaux. Le régime de protection du droit à l'eau des PDI est institué dans cette Convention de façon à la fois explicite et implicite, car, en plus d'être mentionné explicitement, il est logiquement rattaché au droit à la dignité et au droit à un niveau de vie suffisant.

S'agissant de la reconnaissance explicite de ce droit, la Convention de Kampala opère un renvoi au DIH applicable en la matière[72] et prévoit très précisément des obligations applicables aux parties en cas de déplacements internes liés à un conflit armé. Par exemple, s'adressant directement aux groupes armés, l'article 7, par. 5, al. c) leur impose le respect du droit à l'eau des PDI. Quelle que soit la cause du déplacement, l'article 9 impose aux États l'obligation de fournir aux PDI, dans les plus brefs délais, l'assistance humanitaire adéquate, notamment en eau et en alimentation. De même, l'interdiction d'exposer les PDI à la famine, (qui fait écho à l'article 14 du PA II), relève d'une protection implicite du droit à l'eau[73].

Quant à l'aspect implicite, la protection du droit à l'eau sous l'angle du droit à la dignité et à un niveau de vie suffisant irradie la Convention de Kampala et ne vise rien d'autre que d'assurer un minimum de dignité aux PDI. L'article 3, paragraphe 1, c) de la Convention enjoint les États parties à « respecter et assurer le respect des principes d'humanité et de dignité humaine des personnes déplacées »

69 Voir Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, New York et Genève, 2011 ; Louise Doswald-Beck et Sylvain Vité, « Le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 33, n° 293, n° 800 (mars-avril 1993).

70 L. Boisson de Chazournes, *op. cit*. note 17, p. 968.

71 Le Burkina Faso depuis le 5 juillet 2012 ; le Mali le 7 novembre 2012 ; le Niger depuis le 10 mai 2012. Pour la date de ratification des autres États, voir Union Africaine, « Liste des pays qui ont signé, ratifié/ adhéré,/ à la Convention de Kampala », 18 juin 2020, disponible sur : https://tinyurl.com/yu8azckd.

72 Convention de Kampala, article 3, al.1. f.

73 Article 4, al. 5.

alors que l'article 3 paragraphe 1, j), impose de « porter assistance aux personnes déplacées en assurant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ». Comme relevé ci-dessus, la Convention insiste également sur « l'assistance humanitaire adéquate, notamment l'alimentation, l'eau, l'abri, les soins médicaux et autres services de santé, l'assainissement, l'éducation, et tous autres services sociaux nécessaires[74] ». On notera que ce principe de protection et d'assistance des PDI, notamment leur accès à l'eau et à des conditions de vie dignes, est tiré des *Principes directeurs* des Nations unies *relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, dont la force juridique est désormais scellée autour du consensus qui a présidé à leur adoption[75]. En Afrique, la même philosophie de protection a été adoptée par d'autres instruments juridiques à l'échelle sous-régionale[76].

Si la reconnaissance du droit à l'eau vise tout individu, l'Observation générale n° 15 du CDESC sur le droit à l'eau va plus loin et s'adresse plus directement aux PDI. Elle affirme que celles-ci, à l'instar des réfugiés et des demandeurs d'asile, doivent disposer d'un approvisionnement en eau adéquat, indépendamment du fait qu'ils vivent dans des camps ou dans des zones urbaines ou rurales[77]. Plus récemment, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement, a réaffirmé la substance du droit à l'eau et à l'assainissement des PDI. Selon le Rapporteur spécial,

> toutes les personnes déplacées de force ont le droit de jouir des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions d'égalité, indépendamment du lieu où elles se trouvent et du statut qui leur est conféré, et même dans les cas où l'on considère qu'elles ne peuvent pas prétendre à la protection internationale des réfugiés. L'accès à l'eau et à l'assainissement est non seulement un droit fondamental pour la survie et la santé humaine, mais il est aussi indispensable pour mener une vie digne[78].

L'évolution normative ayant conduit à la reconnaissance internationale de ce droit à l'eau est par ailleurs nourrie par d'autres branches du droit international, notamment le droit international de l'environnement ou même le droit international relatif aux utilisations des cours d'eau. Certaines conventions adoptées relevant de ces branches du droit international, reconnaissent le droit à l'eau en tant que droit de l'Homme et

74 *Ibid*., art. 9, al. 2, b).

75 Le Conseil des droits de l'homme a approuvé les *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011.

76 Voir par exemple, le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays adopté par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs le 30 novembre 2006. Pour une compréhension plus approfondie des origines et des motifs de l'adoption du Pacte, voir Conseil norvégien pour les réfugiés, Observatoire des Situations de Déplacements Internes (IDMC), Initiative Internationale en faveur des droits des réfugiés (IRRI), *Le pacte sur les grands lacs et les droits des personnes déplacées. Guide pour la société civile*, septembre 2008, disponible sur : https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48d3b4962.

77 Voir CDESC, *op. cit*. note 24, par. 16.

78 Voir AGNU, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*, Doc. A/HRC/39/55, par. 9 et 10. La CADHP quant à elle insiste aussi sur la spécificité de la situation des personnes déplacées internes s'agissant de leur accès à l'eau en imposant une obligation aux États d'assurer un approvisionnement en eau dans les camps de déplacés, de migrants ou de réfugiés. Voir CADHP, *op. cit*., note 24, Ligne directrice 25.

ont un écho particulier dans le cadre de cette étude car elles ont été adoptées par les États de la région du Sahel, sans doute plus conscients que quiconque de l'importance de la question de l'eau et de la nécessité de garantir son accès universel[79]. Il n'est donc pas surprenant que certains considèrent le droit à l'eau comme appartenant au droit international coutumier[80].

Au regard de ce qui précède, nous pouvons affirmer que les PDI dans l'espace sahélien jouissent d'un droit à l'eau en vertu du droit international applicable à leur situation : ce droit est reconnu tant implicitement qu'explicitement, en DIH, en DIDH, comme dans d'autres branches du droit international. Mais les consécrations textuelles du droit à l'eau ne suffisent pas toujours à en garantir la mise en œuvre. Ces affirmations ne doivent pas rester des principes théoriques et illusoires, pour paraphraser la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH[81]), mais des « droits concrets ». Il convient, dès lors, d'examiner l'effectivité du droit à l'eau des PDI dans le Sahel.

La mise en œuvre du droit à l'eau des personnes déplacées internes

Nous analyserons, dans un premier temps, les obstacles à l'effectivité du droit à l'eau pour les PDI dans l'espace sahélien, puis nous proposerons quelques solutions.

Les obstacles à l'effectivité du droit à l'eau des personnes déplacées internes

La plupart des obstacles à l'effectivité du droit à l'eau sont soit d'ordre pratique, soit d'ordre juridique.

Obstacles d'ordre pratique

En premier lieu, il faut relever que la situation sécuritaire dans la région du Sahel a rendu plus difficile l'accès à de nombreux points d'eau qui constituaient les sources d'approvisionnement habituel des populations. De manière générale, l'activité des groupes armés dans la région ne se limite pas aux attaques contre les forces armées étatiques. Elle est également dirigée contre les services publics de base, les services communaux et tout ce qui relève des institutions publiques[82]. Par exemple, au Mali, au Niger dans certaines localités et au Nord du Burkina Faso, les hostilités ont entrainé la fuite de tous les services techniques de l'État et, par conséquent,

79 Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002 ; Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008 ; Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, 2012. Voir sur cette question Henri Smets, « Le droit à l'eau potable en droit interne », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2003, n° 4, 2003 ; L. Boisson de Chazournes, *op. cit*, note 17, pp.967-970.

80 Mara Tignino, « Eau, paix internationale et sécurité », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 92, n° 879, 2010 ; Mara Tignino, « L'eau, la guerre et le droit », *Recherche/droit*, disponible sur : https://www.unige.ch/campus/files/8014/7246/8160/campus108_recherche4_2RE4.pdf. De manière plus approfondie, voir Mara Tignino, *L'eau et la guerre. Éléments pour un régime juridique*, Collection de l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains, Bruylant, Bruxelles.

81 CEDH, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* (Grande Chambre), 2020, par. 122 ; CEDH *Takus c. Grèce*, 2012, par. 63 ; CEDH *Geleri c. Roumanie*, 2011, par. 48.

82 A. Antil, *op. cit*. note 8 ; International Crisis Group, *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*, Rapport n° 287, 20 février 2020, p. 10.

une dégradation flagrante des installations d'eau qui ont été détruits, pillés, ou tout simplement abandonnés. Les circuits traditionnels d'approvisionnement en eau, gérés par les autorités publiques, en ont été affectés[83].

De plus, l'accès à l'eau étant un enjeu important en raison du climat dans cette région, les groupes armés n'hésitent pas à prendre le contrôle des points d'accès à l'eau pour faire tourner leur activité. Dans certains cas, ces groupes instaurent une forme de gouvernance « en matière de gestion de l'usage de l'eau dans les villages ou de l'exploitation des terres[84] ». Cette situation est due essentiellement au repli des forces armées étatiques et à la disparition des services sociaux de base dans plusieurs de ces régions. Dans ces circonstances, seules les populations ayant fait allégeance à ces groupes armés bénéficient d'un accès à l'eau, qu'ils contrôlent. Or, fuyant précisément les exactions de ces groupes et le mode de vie qu'ils imposent, les PDI sont *de facto* exclues de l'accès à ces points d'eau. Même s'agissant des services publics ou communaux toujours existants, les PDI ont tendance à éviter toute accointance ou collaboration avec eux par crainte des représailles des groupes armés[85].

En second lieu, les difficultés d'accès à l'eau auxquelles se heurtent les PDI dans la région sont aggravées par l'effet rigoureux de la sécheresse et du changement climatique dans la région. Dans une situation de sécheresse où l'accès à l'eau constitue une quête incertaine, les difficultés d'accès à l'eau des PDI s'avèrent plus problématiques. Prenant en compte cette réalité, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) considère que les États sont tenus de mettre en œuvre des mesures d'adaptation appropriées permettant aux infrastructures hydrauliques de résister notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes. Elle estime également que la réalisation du droit à l'eau passe, dans ces conditions, par des politiques publiques destinées à protéger les personnes les plus vulnérables[86], autant de choses qui peuvent donner naissance à des obstacles d'ordre juridique.

Obstacles d'ordre juridique

Les obstacles d'ordre juridique sont relatifs à la fois au problème de l'identification de ceux qui sont responsables de satisfaire le droit à l'eau et de l'étendue de leurs obligations. Premièrement, si l'État constitue le premier responsable du droit à l'eau, la question se pose de savoir si les groupes armés peuvent également tomber sous cette catégorie. Alors que la question de savoir si le respect des droits de l'homme est opposable aux groupes armés n'est toujours pas clarifiée[87], il semble ne plus faire

83 Vincent Bonnecase et Julien Brachet, « Les "crises sahéliennes" entre perceptions locales et gestions internationales », *Politique africaine*, n° 130, 2013/2.

84 Observatoire de la Démocratie et des Droits de l'Homme Burkina Faso, *Risque d'un nouveau Rwanda ? Bilan de la Violence au Burkina Faso*, 2020, p. 12.

85 Voir entre autres, International Crisis Group, *Court-circuiter l'État islamique dans la région de Tillabéri au Niger*, Rapport n° 289, 3 juin 2020, p. 11 et s.

86 CADHP, *op. cit.* note 24, ligne directrice 31.

87 Ludovic Hennebel et H Hélène Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2018, p. 451 ; Zakaria Daboné, *Le droit international public relatif aux groupes armés non étatiques*, Schulthess, Genève, 2012. Voir aussi Anne-Catherine Fortas, *La surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours européenne et interaméricaine des Droits de l'Homme : contribution à l'étude du droit du contentieux international*, Pedone, Paris, 2015.

l'ombre d'un doute qu'ils sont soumis aux règles du DIH[88]. Dans ces conditions, on pourrait considérer, sans grande difficulté, que les dispositions du DIH relatives au droit à l'eau des PDI créent une obligation analogue à la charge des groupes armés[89]. Cette position est d'autant plus défendable que, comme on l'a vu, certains groupes armés dans l'espace sahélien exercent un contrôle semblable à celui d'un État qui leur permet d'appliquer de telles dispositions[90]. Cette affirmation de principe ne doit toutefois pas éluder la complexité du problème car, en pratique, plusieurs de ces groupes armés n'exercent aucun contrôle réel sur les territoires sur lesquels ils opèrent et, souvent, il est impossible de les trouver afin qu'ils assument cette responsabilité.

Le second obstacle juridique tient à l'étendue des obligations dérivant de la reconnaissance d'un droit à l'eau. Si l'on considère que l'État est le premier responsable du droit à l'eau, jusqu'à quel point est-il tenu par son obligation d'assurer ce droit dans une situation de sécheresse, doublée d'une insécurité qui a considérablement réduit sa présence ? La réponse à cette question dépend en grande partie de l'origine ainsi que du type de l'obligation et exige de distinguer entre le cas où la conduite requise du responsable consiste en une abstention[91] ou en une action[92]. Dans le premier cas, l'obligation n'aura de sens que s'il y a des ressources en eau. Par exemple le fait de ne pas priver une PDI d'eau ou de ne pas soumettre cette personne à la famine. En revanche, dans le cas d'une obligation positive, il existe des limites objectives empêchant l'État d'assurer efficacement un droit d'accès à l'eau. De plus, hormis la dégradation de la situation sécuritaire dans ces pays, la fourniture d'eau potable n'y a jamais été totalement assurée[93].

À cet égard, l'étendue de l'obligation de l'État doit être appréciée à la lumière du concept de « réalisation progressive » qui est généralement associée aux droits économiques, sociaux et culturels[94]. Ainsi, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement admet que la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement ne peut se concrétiser dans un court laps de temps et dépend souvent de la disponibilité des ressources et de leur utilisation. Il incombe aux États de prendre des mesures visant à assurer progressivement l'exercice de ces droits[95]. Toutefois, la réalisation progressive ne doit pas être un prétexte pour échapper à ses obligations. La distinction stricte entre droits politiques et droits économiques, sociaux et culturels sur laquelle s'appuie le concept de réalisation progressive est elle-même contestée de nos jours, en raison de la reconnaissance de

88 Jann K. Kleffner, « L'applicabilité du droit international humanitaire aux groupes armés organisés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 882, *Sélection française* 2011/2.
89 Voir aussi Convention de Kampala, art. 7, par.5, al. c.
90 A. Antil, *op. cit*. note 8, pp. 95-96.
91 Sur l'interdiction d'attaquer les ressources en eau, voir Ameur Zemmali, « La protection de l'eau en période de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 77, n° 815, 1995.
92 Surtout sous l'angle des droits de l'homme, voir AGNU, *op. cit*. notes 7 et 13.
93 Au Burkina Faso par exemple, le taux de couverture est estimé à 52 % en milieu rural et 89 % en milieu urbain ; voir *Programme national d'approvisionnement en eau potable (PN-AEP), Rapport national, bilan annuel 2019*, mars 2020.
94 Voir Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2.1. Voir aussi L. Hennebel et H. Tigroudja, *op. cit*. note 87, p. 1196 et s.
95 AGNU, *op. cit*. note 13, p. 2, par. 3.

l'interdépendance des droits de l'homme[96]. Quoi qu'il en soit, certains éléments de ces droits constituent des obligations fondamentales minimales appelant une garantie immédiate. Dans le cas du droit à l'eau, dans la mesure où le périmètre de cette norme minimale requise pour chaque individu diffère selon le contexte, il semble qu'il faille fixer les obligations fondamentales minimales en tenant compte de ce contexte[97]. Comme nous l'avons relevé, ce minimum devrait couvrir les besoins en eau pour un usage personnel, domestique et à des fins de subsistance[98]. Par exemple, pour les femmes et les jeunes filles, le droit à l'eau intègre le droit à un minimum d'assainissement pour assurer une hygiène corporelle qui s'adapte à leurs besoins spécifiques. Il en va également ainsi pour les enfants en bas âge et les bébés, du fait de leur fragilité.

Au Burkina Faso par exemple, l'accès à l'eau potable, notamment dans les zones rurales, reste problématique, tandis que pour l'assainissement, le taux d'accès ne dépasse guère la barre de 38 % en zone urbaine et n'était, en 2018, que de 15 % en zone rurale[99]. Étant donné que les États du Sahel peinent à assurer l'accès à l'eau de manière générale, la réalisation du droit à l'eau des PDI se trouve donc émaillée par ces difficultés. Dans tous les cas, l'État est tenu d'utiliser le maximum de ressources possible afin de réaliser le droit à l'eau en privilégiant les personnes les plus vulnérables. Cela passe par un recours effectif au « principe d'allocation maximale » et à « l'utilisation du maximum des ressources disponibles[100] ». L'obligation de l'État afin d'assurer une gestion transparente des ressources disponibles et de combattre les pratiques telles que la corruption et les détournements de fond, est particulièrement importante à cet égard. On sait que ces problèmes sont récurrents dans les États du Sahel. À titre illustratif, au Burkina Faso, des critiques ont été dirigées contre le Programme d'Urgence pour le Sahel dont la mise en œuvre semble avoir accentué la perception au sein de la population d'une mauvaise gestion des fonds. Or, de telles pratiques nourrissent précisément le discours des groupes armés qui cherchent à discréditer les institutions étatiques auprès des populations[101].

Il convient à présent de formuler quelques solutions envisageables pour une meilleure effectivité du droit à l'eau.

Les solutions à l'effectivité du droit à l'eau des déplacés internes

L'effectivité du droit à l'eau des PDI passe par les mesures à la fois juridiques et opérationnelles, qui peuvent être prises. Nous allons maintenant les analyser successivement.

96 L. Hennebel et H. Tigroudja, *op. cit*. note 87, p. 1198 ; voir aussi Carlos Miguel Herrera, *Les droits sociaux*, Paris, PUF, Collection Que sais-je ?, Paris, 2009.
97 AGNU, *op. cit*. note 13, p. 10, par. 32.
98 CADHP, *op. cit*. note 24.
99 Voir Organisation pour la Coopération économique et le développement, *Rapport sur Aide Publique au Développement*, 2019, p. xv.
100 AGNU, *op. cit*. note 13, p. 5 et s.
101 Observatoire de la Démocratie et des Droits de l'Homme, *op. cit*. note 84, p.12.

Mesures juridiques

En ce qui concerne les mesures juridiques, on relèvera d'abord la nécessité du renforcement du cadre juridique de protection des PDI dans les États de la région du Sahel. Cette exigence passe par l'incorporation des instruments juridiques internationaux spécifiquement dédiés à la protection des PDI en droit interne. Bien que dans certains de ces États, il existait déjà des lois internes intégrant certaines obligations inscrites dans la Convention de Kampala[102], ces textes restent insuffisants et il est indispensable d'adopter une loi spécifique, globale et inclusive sur les PDI[103]. Ces lois nationales de mise en œuvre de la Convention de Kampala doivent être accompagnées d'une politique nationale de gestion des PDI.

L'intégration des normes internationales relatives aux PDI dans les législations nationales constitue par ailleurs un facteur de garantie institutionnelle et judiciaire de ces droits. Cette incorporation ouvre aisément la voie à une justiciabilité de ces droits devant les juridictions internes ou devant d'autres mécanismes. Ailleurs, certaines juridictions nationales se sont par exemple directement référées aux *Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (Principes directeurs) pour rendre leurs décisions, dont la Cour Constitutionnelle colombienne[104]. De même, au Sri Lanka, des PDI ont invoqué les Principes directeurs pour demander de plus grandes rations alimentaires, un approvisionnement en nourriture plus fiable et plus régulier, de l'eau propre et une plus grande sécurité personnelle[105]. La Cour constitutionnelle sud-africaine a également reconnu le droit à l'eau en se référant notamment à un instrument international[106]. Dans le cadre européen, la Cour européenne des droits de l'Homme s'est souvent référée aux Principes directeurs et les a faits siens. Tel a été le cas dans l'*affaire Dogan c. Turquie*, où le juge s'est référé aux Principes 18 et 28 à propos de l'obligation pour les États de garantir aux déplacés « un niveau de vie décent[107] ». Il est par ailleurs recommandé que le droit à l'eau soit clairement établi dans les constitutions nationales des États sahéliens et que son statut juridique et ses

102 Pour le Burkina par exemple, voir la loi n° 012-2014/AN du 22 avril 2014 portant loi d'orientation relative à la prévention et à la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes.

103 Voir Sanwé Médard Kiénou, *Étude de la compatibilité de la législation Burkinabè à la Convention de Kampala*. Voir l'article 12 de la Constitution du Niger : « Chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi. ». Voir aussi au Niger la loi relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes du 10 décembre 2018.

104 AGNU, *Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, W. Kälin, *Additif, Mission en Colombie*, A/HRC/4/38/Add.3 (2007), par. 41 et 42. Voir aussi : Cour suprême de l'Inde, *Virendra Gaur v State of Haryana* 1995 (2) SCC 577, 1994) et Haute Cour du Rajasthan, *L.K. Koolwal v State of Rajasthan* AIR 1988 Raj, 1986, p. 146.

105 Elizabeth Ferris, « Déplacement interne : dix ans de principes directeurs », *Revue Migrations forcées*, décembre 2008, p. 10.

106 Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *Mazibuko and Others v. City of Johannesburg and Others*, 2009.

107 CEDH, *Dogan et al. c. Turquie* Req. 8803/02, arrêt du 29 juin 2004, par. 154.

implications pratiques soient détaillés dans des lois nationales consacrées à l'eau[108]. Ces textes juridiques devraient proclamer le principe que l'eau est un bien public, tout en énonçant les grands principes d'accès à l'eau, y compris la prise en compte des personnes les plus vulnérables.

Une autre dimension du renforcement du dispositif normatif se rapporte à la question de la sanction pénale des violations du droit à l'eau des PDI, notamment dans le cadre d'un conflit armé. Le DIH ne considère pas directement les atteintes au droit à l'eau comme des infractions graves aux Conventions de Genève. Le statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) comble cette lacune en partie car il considère certaines atteintes à l'environnement et d'autres types d'actes susceptibles de compromettre le droit à l'eau des personnes civiles comme des crimes de guerre[109]. Dans les CANI, certaines atteintes au droit à l'eau peuvent tomber sous la catégorie des violations graves de l'article 3 commun[110].

D'autres violations des lois et coutumes de guerre s'appliquant dans les CANI et constitutifs de crimes de guerre peuvent aussi être mentionnées. Il s'agit notamment du pillage ou de la destruction de biens civils ou de la contamination des ressources en eau[111]. À cet égard, il convient de signaler qu'en ce qui concerne la situation au Darfour, en soumettant sa demande de délivrance d'un mandat d'arrêt contre le Président du Soudan, Omar Al Bashir, le Bureau du Procureur de la CPI avait fait référence à la privation des moyens de subsistance des populations civiles Fur, Masalit et Zaghawa par les forces gouvernementales. Ces accusations visaient des contaminations de ressources en eau, mais sous le chef de génocide[112]. La Chambre préliminaire n'a toutefois pas estimé qu'il existait une base raisonnable pour croire que de telles contaminations constituaient le trait caractéristique de ces attaques et elle n'a pas retenu le chef d'accusation de crime de génocide[113]. La décision semble avoir néanmoins mis en évidence la gravité des actes portant atteinte aux ressources en eau dans un contexte climatique marqué par la sécheresse[114] et témoigne de la possibilité de poursuites sur le fondement d'actes attentatoires au droit à l'eau.

Quoi qu'il en soit, la compétence de la CPI étant complémentaire à celle des États sahéliens, il leur revient en premier ressort de prévoir un cadre juridique de sanctions (pénales, civiles ou administratives) des atteintes au droit à l'eau[115].

108 Au Sénégal, une nouvelle législation sur l'eau a été adoptée en 2008 pour l'eau et en 2009 pour l'assainissement : loi n° 2008-59 du 24 septembre 2008 portant organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques et loi n° 2009-24 du 8 juillet 2009 portant Code de l'Assainissement.

109 Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), 1998, art. 8.2 (b) (iv) relatifs aux autres violations graves.

110 Par exemple les atteintes à la vie (privation d'eau) ou à la dignité.

111 Voir PA II, art. 14 ; PA I, art. 54 et 55.

112 CPI, *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09.

113 *Ibid*. Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 4 mars 2009, par. 91-98.

114 Voir notamment *ibid*. l'opinion dissidente du Juge Usacka.

115 Niger, loi n° 2018-74, *op. cit*. note 103. Son art. 35 dispose : « Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans à moins de dix ans et d'une amende de deux millions de francs quiconque : 1) fait entrave aux droits des personnes déplacées internes de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, de santé et d'abri notamment. »

Ces textes juridiques devraient également pénaliser le fait de forcer les populations civiles à se déplacer qui est le fait déclencheur de toutes les autres violations de leurs droits[116]. Une telle approche du problème des déplacements internes liés à un conflit armé est au cœur du DIH. La Convention de Kampala adopte également la même approche en prévoyant des dispositions visant à prévenir les déplacements forcés quel qu'en soit le motif[117]. Ces solutions juridiques doivent être accompagnées de mesures opérationnelles.

Mesures opérationnelles

Comme nous l'avons souligné plus haut, ces solutions juridiques ne suffisent pas. Il faut y ajouter une dimension opérationnelle pour assurer une meilleure prise en charge des PDI et de leurs besoins élémentaires tels que l'eau et l'assainissement. Cette prise en charge incombe en premier lieu aux États sur les territoires desquels ces déplacements forcés ont lieu. Il est important de souligner que d'un point de vue juridique, l'existence d'un conflit armé n'exempte pas l'État de sa responsabilité première en matière de protection et de garantie de la réalisation des droits reconnus aux individus[118]. Aussi, le redéploiement des services sociaux de base dans les zones affectées constitue un impératif. L'action des États devrait, à côté des priorités militaires, intégrer une dimension non militaire et même, à moyen terme, un dialogue avec les groupes armés afin d'épargner autant que possible aux populations civiles les effets des conflits en cours dans la région[119]. Toutefois, il ne fait pas de doute que l'action des États seule ne suffit pas. Parallèlement à la réponse étatique, il importe d'associer d'autres acteurs tels que les organisations humanitaires et les organisations internationales.

Le rôle des acteurs humanitaires et sécuritaires non-étatiques

S'agissant de la contribution des acteurs humanitaires et sécuritaires non-étatiques à la réalisation du droit à l'eau des PDI, l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans la région mérite une attention particulière. Le droit d'initiative humanitaire reconnu au CICR à la fois par le droit conventionnel – l'article 3 commun dans les situations de CANI – et une longue pratique internationale, confère une position privilégiée à cette organisation[120]. Dès lors, il n'est pas surprenant que la présence du CICR soit renforcée dans la région.

L'action de ces organisations doit passer par une approche globale. En effet, bien qu'une attention particulière soit accordée aux PDI, il est important que la

116 S. M. Kienou, *op. cit*. note 103, p. 8 et s. Voir aussi la loi n° 2018-74, *op. cit*. note 103, qui prévoit des sanctions pénales pour les auteurs de déplacements forcés (art. 31).

117 Voir *op. cit*. note 50.

118 Voir HCDH, *op. cit*. note 69, pp.76-78 ; voir aussi Hans-Joachim Heintze, « Recoupement de la protection des droits de l'Homme et du droit international humanitaire (DIH) dans les situations de crise et de conflit », *Cultures & Conflits*, n° 60, 2005.

119 International Crisis Group, *op. cit*. note 82, p. 29.

120 Bien que le mandat du CICR soit plus large, notamment dans les CAI, dans les CANI comme c'est le cas des États du Sahel, le droit d'action humanitaire du CICR est clairement reconnu par l'article 3 commun qui mentionne expressément le CICR comme organisme humanitaire.

réponse humanitaire prenne en compte toutes les personnes vulnérables du fait du conflit armé. Certaines personnes n'arrivent pas à fuir les effets du conflit en raison précisément de leur vulnérabilité (vieillards, malades, *etc.*). Cette approche, privilégiée par le CICR[121], présente l'avantage d'éviter les tensions entre les déplacés internes et les populations locales[122], mais aussi d'assurer une plus large couverture des besoins de ces déplacés, qui sont majoritairement accueillis par les populations locales elles-mêmes et non dans des camps de déplacés[123]. C'est également cette approche qui est adoptée par la Commission du droit international (CDI). Les organismes humanitaires neutres peuvent également être utilisés comme passerelle pour le dialogue avec les États et ils peuvent convaincre les groupes armés d'accepter une aide humanitaire, notamment la distribution d'eau aux personnes se trouvant sous leur contrôle. Dans le même sens, les opérations de maintien de la paix, comme la MINUSMA au Mali, peuvent avoir pour mission de distribuer l'eau aux PDI. Le mandat de protection de la population civile devrait pouvoir être aisément interprété dans ce sens[124]. Aussi, la Force du G5 Sahel dont le mandat intègre une dimension de « développement » en plus de l'action militaire[125], pourrait-il être mis à profit pour ce type de réponse rapide[126].

Par ailleurs, la question de l'eau devrait faire partie des réponses structurelles dans la perspective d'un retour à la paix, ainsi que du retour des PDI à leur domicile. En effet, dans un contexte comme celui du Sahel, il est évident que pour les PDI, la perspective d'avoir accès à l'eau constitue un facteur décisif dans leur choix de retour à leur domicile. Cette question du retour a été clairement mise en exergue par la CADHP dans l'affaire *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) / Soudan*[127]. L'affaire porte pratiquement sur les mêmes faits que ceux évoqués plus haut dans le cadre du mandat d'arrêt contre

121 Jakob Kellenberger, « L'action du CICR face aux situations de déplacement interne : atouts, enjeux et limites », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 876, 2010, pp. 2-3.

122 Ces tensions existent parfois lorsque les populations locales estiment que les camps de déplacés sont plus nantis en raison de l'aide étatique et internationale qu'ils reçoivent. Dans un contexte de pauvreté générale, on peut comprendre de telles frustrations au sein de la population locale.

123 Au Burkina Faso par exemple, en 2019, 59 % des déplacés vivent dans la communauté d'accueil, 35 % dans des logements individuels, 4 % dans des sites spontanés et 1 % dans des centres collectifs : voir HCR, *Burkina Faso : Évaluation en temps réel de l'opération de l'UNHCR et du Gouvernement sur les personnes déplacées internes 2019*, p. 3.

124 L'obligation pour les parties au conflit armé de respecter le DIH implique l'obligation d'accorder aux populations civiles, la protection qui leur est due, notamment la garantie de leurs droits fondamentaux dont le droit à l'eau ; voir CICR, Étude de DIH coutumier, *op. cit.* note 47, règle 139. L'obligation des forces multinationales de maintien de la paix de respecter le DIH implique aussi que celles-ci puissent garantir aux populations civiles, la jouissance de leurs droits fondamentaux dont celui à l'eau : voir CICR, *Droit international humanitaire. Guide à l'usage des parlementaires*, n° 25, 2016, pp. 30-31. Voir aussi CICR, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et droit international humanitaire (fiche technique)*, disponible sur : www.icrc.org/fr/document/personnes-deplacees-linterieur-de-leur-propre-pays-et-droit-international-humanitaire ; Union interparlementaire et HCR, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : responsabilité et action*, n° 20, 2013, disponible sur : www.ipu.org/PDF/publications/displacement-f.pdf.

125 Voir Convention portant création du G5 Sahel du 19 décembre 2014, art. 4 et 5.

126 Voir CDI, *op. cit.* note 61, Principe 8.

127 CADPH, *Sudan Human Rights Organization & Centre on Housing Rights and Evictions (l'Affaire SHRO) c / Soudan*, 279/03–296/05, 2009.

l'ancien Président Al Bashir devant la CPI. Dans l'affaire portée devant la CADHP, les requérants, originaires du Darfour, ont été victimes, entre autres, de la destruction des infrastructures de distribution d'eau et de l'empoisonnement de certains puits. Constatant une série de violations – y compris du droit à l'eau – par le chef de l'État soudanais, la CADHP a considéré, que la réhabilitation des infrastructures hydrauliques était l'une des mesures que l'État devait prendre et que c'était là une condition d'un retour dans la « sécurité et dans la dignité » des PDI[128].

Au Bostwana, où le stress hydrique est moins élevé qu'au Darfour ou au Sahel, les juridictions avaient abouti à la même conclusion en ce qui concerne le retour d'une population autochtone, les Bushmen. Elles ont considéré que l'accès à l'eau était l'une des conditions de leur droit de retourner sur leurs terres ancestrales[129]. Dans ce sens, dans une situation de conflit armé comme celle qui règne au Sahel, le droit à l'eau et la protection des ressources en eau doivent occuper une place capitale dans les accords de paix avec les groupes armés[130].

Conclusion

Des développements qui précèdent, deux remarques conclusives peuvent être tirées. Premièrement, il faut retenir que si *stricto sensu*, le DIH ne consacre pas un droit à l'eau pour les PDI de manière directe et explicite, l'intégration de ceux-ci dans la catégorie des civils a permis au DIH de leur assurer une garantie du droit à l'eau de manière indirecte et implicite à travers la protection générale accordée aux personnes civiles et aux biens civils lors de conflits armés. De ce point de vue, on peut affirmer que le droit à l'eau des PDI dans les États du Sahel constitue, au titre des garanties accordées aux populations civiles, un droit fondamental dont le respect et la mise en œuvre incombent prioritairement aux États, mais aussi aux groupes armés et aux différentes parties impliquées dans ces conflits.

Deuxièmement, la possibilité d'une application conjointe du DIH, du DIDH, ainsi que d'autres branches du droit international applicables en période de conflit armé, permet de déduire qu'en l'absence d'une protection explicite et directe par le DIH du droit à l'eau pour les PDI, le droit à l'eau est aussi reconnu et protégé par le DIDH, surtout *via* le traitement d'humanité auquel tout être humain a droit. De ce fait, le droit à l'eau des PDI est solidement ancré dans le *corpus juris* du DIH et du DIDH.

Toutefois, cet ancrage normatif incontestable ne suffit pas à en assurer la réalisation satisfaisante, non seulement en raison de certains obstacles juridiques, mais aussi et surtout en raison de plusieurs difficultés pratiques, comme la situation sécuritaire délétère et les limites objectives des ressources des États concernés. Il convient dès lors de mobiliser tous les acteurs concernés pour une action humanitaire coordonnée afin de relever ces défis. Les principes cardinaux de non-discrimination,

128 *Ibid*., par. 229.
129 Cour d'appel du Botswana, arrêt du 27 janvier 2011 infirmant la décision du 21 juillet 2010.
130 Voir CDI, *op. cit*. note 61, principe 23. Voir aussi Global Hight-Level Panel on Water and Peace, *Think-Tank Roundtable Report, The Protection of Water During and After Armed Conflicts*, Genève, 2016, p. 11.

d'égalité d'accès à l'information et de participation des PDI elles-mêmes, doivent être au cœur de ces réponses. Dans un contexte comme celui du Sahel, la situation des femmes et des jeunes filles doit être traitée avec le plus grand soin, non seulement en raison de leurs besoins particuliers en termes d'eau, d'hygiène et d'assainissement, mais aussi parce que, bien souvent, ce sont elles qui, du fait d'une certaine division des rôles, se retrouvent le plus exposées dans la recherche d'eau pour leurs familles. Ces problématiques, somme toutes intéressantes, ne peuvent être, dans le cadre restreint de cette réflexion, toutes approfondies et elles pourront faire l'objet d'une analyse plus poussée dans des études ultérieures.

CHANGEMENT CLIMATIQUE

Entretien avec son Excellence M. Abdou Abarry

Représentant permanent du Niger auprès des Nations Unies

Texte original en français

L'ambassadeur Abdou Abarry, représentant permanent du Niger auprès des Nations Unies (NU), a présenté ses lettres de créance au Secrétaire général des NU, Antonío Guterres, le 4 juin 2019. M. Abarry était auparavant le représentant spécial du Président de la Commission de l'Union africaine (UA) et chef du Bureau de l'UA en République démocratique du Congo (RDC) depuis 2014. Avant de rejoindre ce bloc régional, il dirigeait son Bureau de liaison auprès de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Abuja, au Nigéria, à partir de 2011.

Diplomate de carrière, M. Abarry a été ambassadeur en Belgique de 2003 à 2011 et accrédité auprès de la Grèce, du Luxembourg et des Pays-Bas. Il était également accrédité auprès des Bureaux des Nations Unies à Genève et à Vienne, de la Commission de l'Union européenne et du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

M. Abarry a également été conseiller diplomatique auprès du Président de la République du Niger et Directeur général du Protocole d'État de 1999 à 2003. Il a précédemment travaillé à New York en tant que conseiller à la Mission permanente du Niger de 1992 à 1997.

Titulaire d'une maîtrise en relations internationales de l'École supérieure d'administration et des carrières juridiques de Lomé, au Togo, il est également diplômé de l'Institut des relations internationales du Cameroun.

Il s'est vu remettre plusieurs distinctions honorifiques et notamment les insignes de chevalier dans l'Ordre National du Mérite du Niger (1999), de Grand-Croix de la Couronne du Royaume de Belgique (2011) et de Commandeur de l'Ordre National du Niger (2014).

En guise d'introduction, pourriez-vous préciser le rôle et les responsabilités que vous exercez au sein du Conseil de sécurité des Nations unies au nom de votre pays, le Niger, qui y siège en tant que membre non permanent depuis janvier 2020 ? Quels ont été jusqu'ici les principaux sujets que vous avez eu à cœur de mettre en avant dans le cadre de ce mandat ? Y a-t-il des avancées, des réalisations que vous souhaiteriez porter à l'attention de nos lecteurs en ce début d'entretien ?

Dans le cadre de ce mandat qui arrive près de quarante ans après le précédent, le Niger défend et promeut la prise en compte des défis auxquels sont confrontés les pays en développement, comme ceux du Sahel. Plus spécifiquement, le Niger met en avant quatre défis majeurs qui se posent avec acuité au Sahel.

Premièrement, le défi de la paix et de la sécurité. En effet, les pays du Sahel font face à de multiples menaces sécuritaires parmi lesquelles l'extrémisme violent, le terrorisme et le crime organisé. Ces menaces sont exacerbées par l'instabilité en Libye, les conflits armés au Mali, la multiplication des groupes armés, des bandes armées et la prolifération des armes dans toute la région de l'Afrique de l'Ouest. De fait, le Sahel fait aujourd'hui partie des régions les plus instables au monde : l'un de nos principaux objectifs est précisément d'attirer l'attention de la communauté internationale en général et du Conseil de sécurité en particulier, sur cette situation.

Deuxièmement, le Niger contribue à attirer l'attention de la communauté internationale sur le fait que les menaces sécuritaires précédemment mentionnées ont un impact négatif considérable sur le développement des pays du Sahel. En effet, les financements conséquents que nos pays affectent à la lutte contre ces menaces, sont de précieuses ressources qui auraient pu être consacrées au développement des secteurs sociaux et économiques tels que l'éducation, la santé et le développement agricole. La persistance des menaces sécuritaires et l'urgence d'y faire face ne permettent pas que ces importants secteurs porteurs de croissance reçoivent toute l'attention que nous souhaiterions leur accorder, ce qui *in fine*, rejaillit sur le développement de nos pays.

Troisièmement, il est indispensable de protéger les femmes et en particulier les jeunes filles. En effet, les femmes et les jeunes représentent près de 52 % de notre population et ce sont des piliers majeurs de notre développement. Le contexte sécuritaire décrit plus haut les expose malheureusement à de multiples violences et violations parmi lesquelles, les attaques armées, les violences sexuelles, les prises d'otages, la privation du droit à l'éducation, *etc*. D'où l'urgence assurer une protection effective à ces populations.

Quatrièmement, le Niger contribue à sensibiliser la communauté internationale sur l'impact du changement climatique sur la paix et la sécurité. Nous faisons notamment valoir que le changement climatique est source d'instabilité et de défis sécuritaires.

C'est en 2007 que la question des effets du changement climatique et de la dégradation de l'environnement a été examinée pour la première fois au Conseil de sécurité des NU, en tant que menace non conventionnelle pour la paix et la sécurité. Depuis, le sujet a été discuté en de maintes occasions et le président du Conseil de sécurité en a notamment fait état dans plusieurs déclarations relatives au Sahel. En septembre 2020, alors que vous assuriez la présidence du Conseil de sécurité, le Niger a tenu une réunion ministérielle sur les conséquences humanitaires de la dégradation de l'environnement, à laquelle a participé le président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Peter Maurer. Selon vous, comment se caractérise le lien entre changement climatique et maintien de la paix et de la sécurité internationale et, plus précisément, comment ce lien se traduit-il dans la région du Sahel[1] ?

Il est en effet aujourd'hui indéniable que les phénomènes climatiques inversent la trajectoire de développement dans plusieurs régions du monde, amplifiant des crises humanitaires et sécuritaires. Au Sahel, creuset de cette réalité, le changement climatique a par exemple intensifié la compétition autour des ressources foncières, fourragères et hydriques en baisse, ce qui a attisé les tensions entre éleveurs et agriculteurs et entravé les efforts de consolidation de la paix et de développement dans la région.

Le rétrécissement des cours d'eau comme le fleuve Niger et le Lac Tchad, dû au manque de pluies et aux températures élevées, couplé à une démographie galopante, engendrent également des conflits entre communautés d'agriculteurs et d'éleveurs pour le contrôle de ces ressources rares dans de nombreux pays du Sahel central et s'étend à la République centrafricaine et à la République démocratique du Congo. Le conflit entre éleveurs et agriculteurs est l'une des justifications utilisées par les terroristes pour commettre des exactions, car ceux-ci se nourrissent des différentes tensions au sein des populations.

Nous pensons donc qu'il y a un lien direct entre la question de la gestion des ressources naturelles qui deviennent de plus en plus rares et les questions de paix et de sécurité. Ces questions se posent encore avec plus d'acuité dans la région du Sahel, même si nombre de nos partenaires hésitent encore à la considérer comme un problème. Pourtant, aujourd'hui, s'il existe un compromis au sein du Conseil de sécurité, c'est, qu'à tout le moins, cette dramatique réalité est reconnue dans la région du Sahel et du bassin du Lac Tchad. De nombreuses et récentes études ont d'ailleurs montré que « le changement climatique et la dynamique des conflits créent une boucle de rétroaction, où les impacts du changement climatique engendrent des pressions supplémentaires, tandis que les conflits sapent les capacités des communautés à y faire face[2] ».

1 Voir par exemple la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 28 juillet 2020, doc n° S/PRST/2020/7, disponible sur : https://undocs.org/fr/S/PRST/2020/7 (toutes les références Internet ont été vérifiées en juin 2022).

2 « Déclaration de S.E.M Kalla Ankourao, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, de l'Intégration africaine et des Nigériens à l'extérieur de la République du Niger », Conseil de sécurité, Doc. NU S/2020/929, 23 septembre 2020, annexe 4, disponible sur : https://undocs.org/S/2020/929.

En quoi, selon vous, est-il important que le changement climatique figure expressément à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des NU en tant que menace pour la paix et la sécurité au sens de la Charte des NU ? Que répondez-vous aux critiques de ceux qui considèrent que le changement climatique relève davantage du domaine du développement que de celui de la sécurité et qui affirment que la responsabilité d'en débattre et d'y remédier incombe non pas au Conseil de sécurité, mais à des instances spécialisées comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ou encore la Conférence des parties (COP) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ? En quoi le travail du Conseil de sécurité des NU vient-il renforcer ce cadre institutionnel plus large de lutte contre le changement climatique ?

De nos jours le changement climatique et la dégradation des terres ne se limitent plus simplement à une question d'ordre environnemental, mais s'inscrivent désormais dans une vision plus large qui lie étroitement les objectifs environnementaux aux objectifs de développement économique et social et, partant, l'objectif commun qu'est la paix, la stabilité et la sécurité collective. Dans la mesure où l'impact du changement climatique contrarie les efforts de développement des États, nous sommes forcément obligés de faire un lien entre les questions de paix et de stabilité en relation ou en corrélation avec les questions liées au changement climatique Pour ceux qui tardent encore à concilier ces deux réalités, je répondrai en prenant l'exemple de la pandémie actuelle de COVID-19 qui nous impose un changement de paradigme. En effet celle-ci a été déclarée comme une menace à la paix et à la sécurité internationales[3], en dépit de l'existence de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et d'autres structures qui ont une expertise sur les problèmes de santé. Cette pandémie ébranle fondamentalement l'équilibre des nations et de la communauté internationale. Le changement climatique est une autre pandémie qui se veut plus lente et dangereuse car il n'y a aucun vaccin pour l'endiguer. Tout comme nous l'avons fait pour la pandémie de la COVID-19, nous nous devons de considérer le changement climatique comme une menace à la paix et à la sécurité et cela ne doit pas être source de division. Nous devons œuvrer avec encore plus d'ardeur pour traduire nos connaissances en politiques concrètes. Il est donc important de comprendre les causes, les effets et la complexité du changement climatique afin de pouvoir les combattre, car notre objectif n'est pas seulement de gérer les conflits. Nous avons la responsabilité fondamentale de les prévenir.

En bref, nous pensons qu'il existe un lien direct entre le changement climatique et les questions de paix et de sécurité. Nous sommes d'avis qu'il est en conséquence important que la communauté internationale en général et, au premier plan, le Conseil de sécurité, s'approprie cette question. L'une de nos ambitions actuelles est de pouvoir intégrer cette question dans l'ensemble de nos modules de

3 Voir par exemple, AGNU, A/RES/ 74/270 : « Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) », 2 avril 2020, disponible sur : https://undocs.org/en/A/RES/74/270 ; AGNU, A/RES/75/4 : « Session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) », 9 novembre 2020, disponible sur : https://undocs.org/en/A/RES/75/4 ; « Le coronavirus demeure toujours une menace à la paix et à la sécurité internationales », ONU Info, 9 novembre 2020, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2020/09/1076812.

formation et d'opérations de maintien de la paix, de telle sorte que nous puissions traiter les conséquences du changement climatique pour la paix et la sécurité tant qu'il est encore temps.

Le Niger et d'autres acteurs ont décrit les dynamiques croisées des conflits et du changement climatique dans la région du Sahel comme une « boucle de rétroaction » : l'instabilité sape la capacité des communautés à faire face aux aléas climatiques, ce qui, en retour, exacerbe les tensions et, ce faisant, le risque de nouveaux conflits[4]. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet, pour ce qui est notamment des effets humanitaires les plus significatifs du changement climatique au Sahel et la manière dont ils sont exacerbés par l'insécurité et l'instabilité qui prévalent dans la région ? En quoi l'action humanitaire et la fourniture d'une assistance humanitaire peuvent-elles aider à atténuer ces effets et contribuer à réduire les problèmes de sécurité au Sahel ?

L'objectif de nos dirigeants a toujours été de mettre en lumière, à travers l'exemple du Sahel, à quel point le dérèglement climatique et la dégradation de l'environnement ont un impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans une région où la grande majorité de la population vit de l'agriculture, l'augmentation de 2 degrés Celsius d'ici 2050 prévue par les experts, pourrait conduire, si nous n'y prenons garde, à une augmentation de 95 % des personnes souffrant de malnutrition en Afrique de l'Ouest, ainsi qu'à une réduction de 15 à 25 % de la production alimentaire. De ce constat, on se rend compte que l'assistance humanitaire devient essentielle, surtout que le Niger accueille beaucoup de réfugiés et compte de nombreux déplacés internes.

De plus, nous ne pouvons pas continuer à investir une part considérable de notre budget dans le maintien de la sécurité et, en même temps, faire face aux conséquences désastreuses des changements climatiques. Lorsque des populations pauvres comme celles du Sahel sont confrontées à la sous-alimentation et à l'impact de l'augmentation des températures, nous ne pouvons pas continuer à investir dans les questions de sécurité et prétendre en même temps vouloir endiguer le phénomène de l'augmentation des températures qui a pourtant un impact sur l'accès aux ressources alimentaires et l'intensification de la production alimentaire. Ce phénomène se trouve également aggravé par le poids démographique. Lorsque plus de la moitié de la population est confrontée à des besoins alimentaires, alors que les ressources exploitables pour répondre à leurs besoins sont insuffisantes, cela peut donner lieu à des tensions, à des crises, voire à des conflits. Je saisis cette occasion pour rendre un vibrant hommage à tous les acteurs humanitaires qui, au péril de leurs vies, travaillent à nos côtés pour pouvoir alléger les souffrances humaines partout où cela est nécessaire. Le CICR, par exemple, a toujours été un grand partenaire humanitaire dans les régions du Sahel et du Lac Tchad et nous tenons ici à le remercier pour cette collaboration fructueuse en faveur des populations dans le besoin.

4 Kalla Ankourao, *op. cit*. note 2.

Outre ses conséquences sur le plan humanitaire, la conduite des hostilités a un effet dévastateur sur la résilience des communautés et leur capacité à s'adapter au changement climatique, notamment en raison des attaques directes dont l'environnement naturel est la cible, de la destruction des terres et des émissions de gaz à effet de serre résultant des dommages causés aux infrastructures industrielles[5]. Le Niger a appelé l'attention du Conseil de sécurité sur la destruction de l'environnement naturel dans les conflits armés et la nécessité de mieux faire respecter le droit international humanitaire (DIH) pour limiter la dégradation de l'environnement au Sahel[6]. Selon vous, en quoi les règles du DIH relatives à la protection de l'environnement sont-elles importantes et quel type de mesures conviendrait-il d'adopter dans la région pour que ces règles soient mieux connues et mieux respectées ?

Je peux me référer à l'une de mes récentes expériences en tant que représentant de l'Union africaine en République démocratique du Congo, pour illustrer le lien entre la dégradation de l'environnement et les situations de conflit. Quand vous prenez par exemple le parc national des Virunga, autrefois l'une des réserves fauniques les plus importantes au monde et qui est aujourd'hui décimée par les groupes armés qui essaiment la région, vous comprenez vite le lien entre les activités de ces groupes armés et la protection de l'environnement. C'est la même situation qui prévaut au Sahel, notamment dans la « zone des trois frontières », c'est-à-dire la zone où se rencontrent les frontières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. C'est dans cette zone que se trouve le parc national du W qui est l'une des réserves animalières les plus importantes de la région et qui, en termes de biodiversité, est la seule zone protégée entre ces trois pays. À partir du moment où des groupes armés commettent des exactions dans une zone comme celle-ci, il s'en suit automatiquement la destruction d'espèces animales et l'exploitation illégale de la flore sauvage, au mépris des normes internationales environnementales en la matière. D'où la nécessité, au niveau du système des NU, de promouvoir le DIH dans tous les modules relatifs au cadre d'intervention des forces armées. Nous insistons notamment sur la nécessité de tenir compte du DIH afin que cette dimension figure dans le mandat des opérations de maintien de paix. L'adoption de mesures visant à améliorer notre compréhension de la corrélation entre les conflits et l'impact du changement climatique s'avère indispensable.

L'environnement naturel est indispensable à la survie de la population civile. La destruction et la dégradation des infrastructures essentielles constituent des menaces pour l'environnement, qui peuvent à leur tour avoir des effets dévastateurs sur la santé environnementale. Les risques climatiques amplifient aujourd'hui ces dommages pour les communautés dépendantes. L'importance de notre dépendance vis-à-vis de l'environnement pour notre survie étant de mieux en mieux comprise, sa

5 CICR, *Quand la pluie devient poussière – Comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées*, juillet 2020, Genève, 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4487-when-rain-turns-dust.

6 Abdou Abarry, « Lettre datée du 1er septembre 2020, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Niger auprès de l'Organisation des Nations Unies », Doc. NU S/2020/882, 1er septembre 2020, disponible sur : https://undocs.org/fr/S/2020/882.

protection dans les conflits armés ne peut plus être envisagée après coup. C'est pour cela que nous avons toujours prôné la diffusion des règles du DIH dans les manuels régissant les opérations de nos armées. Nous encourageons une formation accrue des autorités publiques en DIH afin qu'elles aient une bonne compréhension des effets des conflits armés sur l'environnement, ainsi qu'une bonne connaissance des règles dont le respect permettrait de limiter l'impact de ces effets sur l'environnement.

La protection de l'environnement est une question qui mérite d'être traitée globalement. L'impact de la destruction de l'environnement et de la destruction des infrastructures industrielles va en effet bien au-delà de la région ou de la zone dans laquelle elles se produisent. Nous devons nous unir car c'est ensemble que nous devons faire face aux effets de ces destructions, partout où le besoin s'en fait sentir. Pour nous, l'enseignement du DIH est l'une de nos priorités et, à cet égard, le CICR peut compter sur le soutien franc et sincère du Niger.

Le Niger a décrit le « triple impact[7] » du changement climatique, des conflits et de la pandémie de COVID-19 au Sahel. En quoi cette crise sanitaire mondiale a-t-elle contribué à la fois à mettre en lumière et à exacerber la crise climatique et environnementale, les conflits et les problèmes de maintien de la paix dans cette région ? Peut-on tirer des enseignements de la pandémie de COVID-19 qui permettraient de renforcer la réponse aux crises non conventionnelles comme la crise climatique ?

Comme je l'ai dit précédemment, la pandémie actuelle nous a montré les limites de notre système multilatéral. La pandémie de COVID-19 n'est pas qu'une question de santé car ce fut un véritable défi pour l'ensemble de l'édifice international. Nous avons pu tirer les leçons de ce qu'il s'est passé et nous sommes obligés aujourd'hui de reconnaître que ce qui a prévalu il y a soixante-quinze ans, a été mis à rude épreuve et n'est plus adapté. Il est temps aujourd'hui de changer de paradigme. La pandémie a mis en lumière un nouveau pan de menaces à la paix et à la sécurité internationales qui était jusqu'ici ignoré de tous. Le changement climatique est une autre forme de COVID-19, certes plus lente, mais qui, contrairement à la maladie, n'a pas de vaccin pour l'endiguer. En conséquence, si on attend encore plus longtemps pour réagir, il sera trop tard. C'est pour cette raison que nous utilisons la plateforme que nous offre le Conseil de sécurité pour mettre en lumière la situation au Sahel, au regard des risques humanitaires et sécuritaires liés au changement climatique.

Cette approche et cette nouvelle mentalité que nous prônons vis-à-vis de la pandémie est celle que nous aurions voulu transposer à la problématique des changements climatiques. La dégradation de la situation climatique au Sahel a également un impact sur l'écosystème et l'environnement de pays voisins comme la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Togo. Nous estimons qu'il faut anticiper l'impact de ce changement climatique. C'est la raison pour laquelle nous attirons l'attention de la communauté internationale sur le lien entre la question du changement climatique et les questions de paix, de sécurité et de développement au Sahel. Nous alertons

7 Kalla Ankourao, *op. cit*. note 2.

aussi sur la manière dont ce lien pourrait affecter d'autres régions qui, aujourd'hui, se sentent encore épargnées, mais qui pourraient être exposées au même phénomène si, tous ensemble, nous ne l'anticipons pas et si nous ne prenons pas les mesures pour l'endiguer. En tout cas au sein du Conseil de sécurité, nous utilisons notre voix, fût-elle petite, pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'une action commune et concertée susceptible d'endiguer les effets du changement climatique, comme du reste cela nous a été imposé par la réalité de la pandémie de COVID-19.

Le Secrétaire général des NU a récemment souligné les « écarts de financement » de l'action pour le climat, en particulier l'inégale répartition des fonds entre les initiatives d'« atténuation » d'un côté et les initiatives d'« adaptation » de l'autre. Il a exhorté les donateurs et les banques de développement à investir davantage dans les efforts d'adaptation au changement climatique, en vue d'aider les communautés à renforcer leur résilience face aux aléas climatiques, tout en continuant à soutenir les démarches d'« atténuation » existantes telles que la réduction des émissions de carbone[8]. Qu'en pensez-vous ? Quelle stratégie de redistribution des financements de l'action pour le climat préconiseriez-vous pour aider plus efficacement le Sahel à faire face aux effets conjugués du changement climatique et des conflits ?

Au risque de me répéter, je dirai que les effets du changement climatique n'ont pas de frontières. Aucune action de développement ne peut être envisagée et aucun des objectifs de développement durable (ODD) ne peut être atteint sans le renforcement de la résilience, mais surtout si des financements prévisibles ne sont pas alloués aux pays en difficulté pour les aider à restaurer le capital naturel de manière responsable. À cet égard, la défaillance d'un acteur de la communauté internationale aura inévitablement un impact sur le reste de cette communauté. C'est pourquoi je pense que le Secrétaire général des NU, a eu, comme à son habitude, une approche visionnaire et, en tant que dirigeant, je peux me permettre de prendre le risque de dire que cela pourrait marcher, comme ce fut le cas dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

Je suis tenté de le dire, nous partageons tous la responsabilité de gérer les problèmes environnementaux collectivement afin d'atteindre les ODD. Sans de meilleures stratégies d'adaptation et de renforcement de la résilience, mais, surtout, sans financement pour gérer et restaurer notre capital naturel de manière responsable, le changement climatique en Afrique de l'Ouest et au Sahel, continuera d'être un facteur important de risques. Je pense que là aussi, la COVID nous a montré la voie à suivre. L'initiative COVAX par lequel les pays africains, ainsi que ceux des autres continents les plus affectés peuvent avoir accès à des moyens adéquats pour faire face à la COVID, est une initiative qui pourrait par exemple être adaptée à la question du

8 António Guterres, « Remarks to the Security Council High-level Open Debate on the Maintenance of International Peace and Security: Climate and Security », réunion de haut niveau du Conseil de sécurité sur « le climat et la sécurité », 23 septembre 2021, disponible sur: www.un.org/sg/en/node/259487.

climat. Cette initiative qui a permis à la communauté internationale de mutualiser ses efforts et de faire en sorte que les découvertes réalisées principalement dans les pays du Nord puissent bénéficier aux pays du Sud, pourrait, de la même façon, être dupliquée pour que nous puissions faire preuve de plus de solidarité, de cohérence, de partenariat et de renforcement du multilatéralisme. L'exemple de la COVID-19 pourrait ainsi être suivi en termes de juste répartition des résultats de la recherche et des fonds, afin d'aider les pays qui sont les plus faibles financièrement, mais qui sont aussi les plus exposés au changement climatique, d'y faire face, d'abord dans leur propre intérêt, puis dans l'intérêt plus général de la communauté internationale.

À l'occasion du récent débat public de haut niveau sur le climat et la sécurité, au Conseil de sécurité, le Niger a cité l'exemple du travail accompli par la Commission climat pour la région du Sahel (CC-RS) afin de renforcer la résilience des communautés locales[9]. Pourriez-vous nous en dire plus sur les résultats obtenus par cette commission ainsi que sur d'autres initiatives régionales lancées par l'UA et le Sahel pour faire face aux changements climatiques ? En quoi s'inscrivent-elles dans la droite ligne du discours du Conseil de sécurité des NU sur le climat et la sécurité et comment les agences des NU pourraient-elles les soutenir et les renforcer en vue d'améliorer l'efficacité et la coordination de l'action collective dans la lutte contre le changement climatique ?

Avant toute chose, je voudrais d'abord noter et saluer l'engagement de l'ancien Président du Niger, Mahamadou Issoufou, qui a assuré la présidence de la CC-RS. Sa présence à la tête de cette Commission est un des héritages stratégiques qu'il nous a légués. Sous son leadership et son engagement, la question du changement climatique s'est imposée au Niger comme un impératif catégorique. Nous n'avons pas d'autre choix que de lutter avec nos maigres moyens contre ce phénomène. Le Niger a d'ailleurs toujours pris la pleine mesure de l'impact du changement climatique sur la vie et l'existence des communautés. C'est dans cette logique que le Président Issoufou s'est pleinement engagé dans ce dossier, ce qui nous a permis d'enregistrer quelques résultats positifs. Parmi ceux-ci, je peux mentionner la mise en place du Groupe de travail conjoint des experts des pays membres de la Commission, l'élaboration et la validation du rapport de diagnostic sur les changements climatiques au Sahel et la mise en place de l'instance ministérielle de la Commission.

Par ailleurs, dans le cadre de son opérationnalisation, la CC-RS s'est dotée d'un Plan d'investissement climat (PIC-RS 2018-2030) d'un coût global d'environ 440 milliards de dollars, avec pour objectif de contribuer à l'effort planétaire d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre et d'accroître les capacités d'adaptation et de résilience des populations sahéliennes, ainsi que leurs moyens de subsistance. L'élaboration et l'adoption de ce Plan d'investissement a été accompagnée d'une stratégie de mobilisation des ressources assortie d'un plan de communication et de

9 « Déclaration de M. Brigi Rafini, Premier ministre du Niger », Doc. NU S/2021/198, 23 février 2021, Annexe 8, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/3908204?ln=fr.

plaidoyer, d'un plan de suivi évaluation et d'un dispositif institutionnel de gouvernance. Un Programme prioritaire comprenant six axes a également été élaboré pour la période 2020-2025, afin de catalyser les investissements sur le climat au Sahel.

Comme autres résultats atteints par la CC-RS, nous pouvons également citer la préparation et l'organisation à Niamey, le 25 février 2019, de la Première Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays membres de cette Commission, précédée par quatre réunions successives du Groupe de Travail Conjoint et de trois réunions des ministres de l'Environnement des pays membres. Cette Conférence a été suivie par l'organisation d'une table ronde à Niamey pour le financement du Plan d'investissement climat (PIC-RS 2018-2030) et du Programme prioritaire pour catalyser les investissements climatiques au Sahel (PPCI 2020-2025). Au cours de la même Conférence, les pays membres ont convenu de la création d'un Secrétariat permanent qui sera chargé, au niveau opérationnel, de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du Plan d'investissement climat et du Programme prioritaire pour catalyser les investissements climatiques au Sahel.

La CC-RS a également organisé une réunion consultative des dirigeants du Sahel, sous la présidence de S.E.M Issoufou Mohamadou, en septembre 2019, à New York. D'éminentes personnalités et des organisations internationales, dont le Secrétaire général des Nations unies, ont participé à cette réunion[10].

Il convient de souligner que les mesures ainsi adoptées s'inscrivaient dans la droite ligne de l'engagement du Niger à mettre en œuvre un certain nombre de programmes nationaux dont l'un des plus emblématiques a été l'opération « Sahel vert ». Cette opération a consisté en la mise en œuvre de programmes visant à reverdir et à reboiser le Niger, afin d'endiguer l'avancée du désert sur les terres arables. Les actions menées dans ce cadre ont eu des retombées positives puisqu'elles ont contribué à la régénération du couvert végétal. Lorsque le Niger présidait la CC-RS, nous nous sommes appuyés sur la réussite de ces projets à un niveau national pour les transposer au niveau de la région. Nous nous sommes inspirés de nos expériences et bonnes pratiques au niveau national pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité de nous mettre tous ensemble pour faire face aux effets dévastateurs des changements climatiques.

10 « La Commission climat pour la région du Sahel s'est dotée d'un plan d'investissement climat (PIC-RS 2018-2030) d'un coût global d'environ 440 milliards de dollars », *Niamey.com*, 6 novembre 2020, disponible sur : http://news.aniamey.com/h/100370.html.

À l'occasion de ce débat de haut niveau, qui s'est tenu en février 2021, le Niger a également mis l'accent sur la nécessité de faire évoluer le regard porté sur les régions les plus affectées par la crise climatique et ses effets sur la sécurité, comme au Sahel, en passant d'une approche fondée sur leurs vulnérabilités à une approche centrée sur leur potentiel régional en termes d'« atouts naturels, démographiques et culturels[11] ». Pourriez-vous expliquer ce changement de paradigme ? Comment faire en sorte que les pays du Sahel deviennent des acteurs de premier plan dans la lutte contre la crise climatique et les risques qu'elle fait peser sur la sécurité, en misant, par exemple, sur l'innovation technologique et la création d'emplois durables dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture ?

Comme l'a si bien souligné l'ancien Premier ministre du Niger, Brigi Rafini, lors d'une réunion du Conseil de sécurité sur les liens entre les changements climatiques et la sécurité tenue le 21 février 2021, « trop souvent, les récits et discours autour de ces zones se limitent aux défis et aux vulnérabilités. Ils ignorent les opportunités et leur potentiel au regard de leurs atouts naturels, démographiques et culturels[12] ». En effet, il est possible d'avoir une approche inverse de la situation au Sahel. À titre d'exemple, les nappes souterraines qui se trouvent dans cette zone sont les plus grandes réserves mondiales d'eau se trouvant dans le sous-sol. Il est cependant difficile d'y accéder en raison du manque de moyens technologiques. Nous pouvons inverser cette situation. Nous pouvons notamment recourir à des moyens de technologie avancée pour exploiter ces nappes souterraines et ainsi surmonter les défis liés à la raréfaction de l'eau auxquels nous sommes confrontés, comme l'ont fait, par exemple, plusieurs pays du Moyen-Orient. Ces pays, tout aussi secs et sans eau en surface ont réussi à maîtriser la technologie de l'extraction de produits souterrains. Ils sont producteurs de denrées alimentaires et certains d'entre eux les reconditionnent, voire les exportent.

Tout comme ces pays, nous avons également le pouvoir de générer de nouvelles opportunités en termes d'innovations technologiques et de création d'emplois durables, particulièrement dans les secteurs clés tels que l'énergie et l'agriculture. Au Niger, nous avons le Programme 3N (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) qui est une initiative bien connue aujourd'hui de la communauté humanitaire et scientifique. Cette initiative doit être encouragée car elle vise à atteindre l'autosuffisance alimentaire en y alliant l'innovation en matière de modernisation de l'agriculture, des semences et des engrais. Elle a démontré que l'insuffisance de la pluviométrie ne devrait pas être une fatalité et qu'il est possible d'utiliser des moyens d'extraction et de maîtrise de l'exploitation des eaux souterraines pour multiplier la capacité de production au Niger. La mise en œuvre de ce Programme a contribué à permettre que le Niger ne soit plus classé parmi les pays faisant face à des difficultés alimentaires aiguës. La mauvaise pluviométrie induit une mauvaise saison agricole qui, en plus de ne pas permettre aux populations d'accéder à l'alimentation, a un impact sérieux sur la croissance économique de cette région.

11 *Ibid.*
12 B. Rafini, *op. cit.* note 9.

Au-delà du Niger, nous souhaitons envoyer le message suivant à l'ensemble des pays africains : ce qui semble ne pas nous avantager en apparence pourrait être en réalité un véritable atout. Nous avons les ressources nécessaires. Il nous appartient, grâce à nos propres efforts et à ceux de la communauté internationale, d'être en mesure de permettre l'exploitation nos différentes ressources hydriques, de façon à inverser la tendance qui voudrait qu'on ne parle du Sahel qu'en termes de défis, d'insuffisance de ressources et de difficultés. Je pense qu'il est temps aujourd'hui pour les États du Sahel de recourir à la technologie pour une meilleure utilisation de nos ressources au service d'une production agricole qui non seulement permettrait de nourrir convenablement nos populations, mais qui pourrait également être exportée. Cette ambition peut se concrétiser, à condition qu'elle soit soutenue par un engagement ferme et une volonté politique conséquente. L'effet de levier indispensable pour cette mise à l'échelle passe par la promotion des initiatives régionales dans ce sens. Nous devons avancer les yeux ouverts et tous ensemble.

Quels sont les principaux obstacles auxquels se heurte le G5 Sahel dans le cadre de ses activités visant à protéger la population civile ? Dans quelle mesure les résolutions adoptées récemment par ses États membres lors du dernier sommet du G5 Sahel peuvent aider à lever ces obstacles ?

Les défis que représentent le terrorisme et le crime organisé transfrontaliers ont amené les chefs d'État de l'espace sahélo-sahélien (Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Niger et Tchad) à mutualiser leurs efforts pour créer en 2017 la Force conjointe du G5 Sahel. À cet égard, l'exemple de Boko Haram dont les actes ont progressivement débordé du territoire du Nigéria pour s'étendre sur le territoire de l'ensemble des pays du Bassin du Lac Tchad est éloquent. Cette force est composée d'environ 5 000 hommes appartenant aux forces armées de chacun des cinq pays de la région du Sahel.

Les pays du Sahel ont suivi l'exemple des pays du bassin du Lac Tchad qui ont mis en place la Force multinationale mixte pour lutter contre Boko Haram. Dans cette même dynamique, nous avons mutualisé nos efforts sur le fondement d'une véritable volonté politique qui a été exprimée. Partant du constat qu'aucun pays ne peut seul faire face au terrorisme, nous avons convenu de développer une approche communautaire pour endiguer ce fléau. À cet effet, la mise en place du G5 Sahel et de la Force conjointe est d'abord l'expression d'une volonté politique qu'il convient de saluer. En observant rétrospectivement les opérations menées par la Force conjointe jusqu'à présent, celles-ci démontrent son efficacité opérationnelle sur son spectre d'action. Ses missions cinétiques terrestres ont permis de neutraliser et de capturer des terroristes présumés, de libérer des otages et d'apporter une assistance aux personnes franchissant les frontières pour se mettre à l'abri de représailles lancées par des groupes ou des bandes armées.

Cependant, au-delà des complexités dues à l'asymétrie des opérations, force est de reconnaître qu'il y a effectivement des obstacles l'empêchant d'être complètement opérationnelle, notamment des obstacles d'ordre logistique et, principalement,

financier. Bien que la situation ne soit pas encore véritablement et totalement sous contrôle, l'action menée jusqu'ici par la Force du G5 Sahel, avec le soutien des forces internationales comme la force Barkhane, la coopération américaine et la coopération d'autres pays européens, nous permet de maintenir le cap et d'endiguer progressivement la menace terroriste au Sahel.

On ne peut pas parler du défi de la lutte contre le terrorisme au Sahel sans évoquer la situation dramatique qui prévaut en Libye depuis près de 10 ans. La fragilité de nos États a en effet été exacerbée par les conséquences sécuritaires de la situation en Libye. Cette réalité, conjuguée à l'accentuation des changements climatiques, a eu un impact sur la capacité de nos États à assumer à eux seuls la prise en charge des opérations. Cette situation est encore complexifiée par l'absence d'un véritable engagement de la communauté internationale aux côtés des pays du Sahel pour lutter contre le terrorisme, comme cela a été fait dans d'autres régions du monde comme au Moyen-Orient. Les fonds promis qui, en principe, devaient être attribués aux pays du G5 Sahel, tardent encore à venir. Certes, de nombreux pays nous apportent leur soutien sur le plan militaire, en termes d'équipements et de renseignements, mais ce dont nous avons réellement besoin, c'est de la mise en place d'un bureau de soutien capable de fournir des ressources ainsi qu'un soutien prévisible et pérenne, à travers notamment des contributions volontaires qui pourraient alimenter un fonds dédié au soutien d'activités, qu'il s'agisse d'activités offensives ou de soutien au développement qui seront intégrées dans le programme prioritaire d'investissement dont s'est doté le G5 Sahel. C'est à ce titre que le sommet de N'Djamena a expressément demandé la création d'un Bureau de soutien des NU, dédié à la Force conjointe du G5 Sahel. Nous croyons que des financements issus de ces contributions statutaires, dans le cadre de la participation à ce Bureau permettraient d'accélérer la montée en puissance, ainsi que l'autonomisation de la Force conjointe. Les discussions autour de la création de ce Bureau sont actuellement en cours au sein du Conseil de sécurité. Si cette mesure est effectivement mise en place, elle pourrait permettre de disposer des ressources prévisibles et donc, de garantir une certitude quant au financement des activités militaires et des activités de développement du G5 Sahel.

Le Niger copréside actuellement le groupe d'experts informel du Conseil de sécurité des NU sur le climat et la sécurité. Fondé en 2020, ce groupe est chargé d'examiner les problèmes opérationnels qui se posent aux missions des NU en raison des risques engendrés par la crise climatique sur la sécurité et de proposer des solutions. S'agissant d'une initiative toute récente du système des NU, pourriez-vous nous donner quelques informations sur les activités menées par ce nouvel organe durant sa première année d'existence ? Quels sont les défis actuels à relever ? Dans quelle mesure la création et les travaux de ce groupe amélioreront-ils la situation des populations sahéliennes ?

Comme relevé précédemment, l'un des objectifs du Niger au niveau du Conseil de sécurité est de mettre en évidence le lien qui existe entre les changements climatiques et les questions de paix et de sécurité. C'est conformément à cet objectif que nous assurons actuellement et ce, depuis 2020, la coprésidence du « Groupe des amis du

climat et de la sécurité » du Conseil de sécurité. À travers ce rôle, nous souhaitons contribuer à améliorer la compréhension des risques de sécurité liés aux changements climatiques et, partant, renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité dans l'accomplissement de son mandat de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Notre première réunion s'est tenue en 2020 et a porté sur la situation en Somalie, à l'époque où l'Allemagne assurait la coprésidence. Dans la même veine, nous avons déjà tenu deux réunions cette année sur le Sahel et le Sud-Soudan, qui sont confrontés à des défis environnementaux et sécuritaires quasiment identiques à ceux qui se posent en Somalie. Nous sommes en train de mettre en place le programme de travail pour le restant de l'année 2021. Notre but est de renforcer la visibilité et de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans le cadre des activités de maintien de la paix et de la sécurité. Il s'agit pour nous de convaincre les membres du Conseil de Sécurité qui sont encore hésitants, à prendre pleinement conscience de l'existence d'un lien entre ses deux enjeux. Nous sommes heureux que lors de la rencontre qu'il a bien voulu organiser avec nous, le président Joe Biden ait décidé que les États-Unis allaient se joindre au Groupe. Cela représente une avancée significative par rapport à l'engagement des États-Unis sur la question du climat. Nous espérons que cette démarche contribuera à susciter l'intérêt d'autres acteurs, de façon à ce que la question du lien entre, d'une part, les changements climatiques et, d'autre part, la paix et la sécurité, ne soit plus périphérique, mais que tous ensemble nous l'acceptions comme une question à prendre en compte dans le cadre des travaux du Conseil de sécurité. Il s'agira de veiller à ce que les questions en lien avec les changements climatiques soient dûment prises en compte dans le cadre des activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Votre expérience en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité a-t-elle eu une influence sur l'importance ou l'intérêt accordé par le Niger au DIH et aux questions humanitaires ? Sans vous demander de lire dans une boule de cristal, pensez-vous que l'on puisse s'attendre à ce que le niveau de connaissance en DIH se sera accru au Niger d'ici la fin de votre mandat ?

Le fait de siéger au Conseil de sécurité durant ces deux années en tant que membre non permanent a contribué à renforcer l'intérêt du Niger à l'égard du DIH et des problématiques humanitaires. Le Niger a d'ailleurs joué un rôle de leadership dans la promotion d'une meilleure prise en compte des problématiques humanitaires actuelles. Comme précédemment relevé, en 2020, le Niger a co-présidé le groupe des amis du climat avec l'Allemagne qui était alors membre non permanent du Conseil de sécurité. À la fin du mandat de l'Allemagne, le Niger a continué d'assurer la co-présidence de ce Groupe d'amis avec l'Irlande.

Pour autant, l'intérêt du Niger pour le DIH et les questions humanitaires ne date pas d'aujourd'hui et il demeurera aussi fort qu'il a été au terme de notre mandat au Conseil de sécurité. Le Niger mesure toute l'importance du DIH et continuera non seulement à promouvoir la diffusion des règles de ce corpus juridique, mais également à soutenir les activités humanitaires en faveur des personnes qui en ont besoin.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose à l'intention de nos lecteurs ?

La souffrance humaine n'a ni frontières, ni appartenance idéologique. Elle nous interpelle tous en tant qu'êtres humains. En conséquence, la promotion de la sécurité humaine et du bien-être des populations doit demeurer au centre des préoccupations de la communauté internationale. Elle ne devrait en aucune façon être politisée.

Enfin, je souhaite rendre un vibrant hommage au CICR ainsi qu'à tous les acteurs humanitaires pour le travail formidable qu'ils abattent au quotidien pour défendre la dignité humaine, la nature et les valeurs de l'humanité.

Volume 103 Sélection française 2022/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Déplacements induits par le climat au Sahel : une question de qualification

Cristiano d'Orsi et Gino J. Naldi*

Cristiano d'Orsi, est chercheur senior associé et chargé de cours au SARCIL (South African Research Chair in International Law), à la Faculté de droit de l'Université de Johannesburg. Il est titulaire d'un doctorat en relations internationales (droit international) de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Ses travaux portent principalement sur la protection juridique des demandeurs d'asile, des réfugiés, des migrants et des PDI en Afrique, sur le droit humanitaire africain et plus généralement sur le développement du droit international public en Afrique.

Gino J. Naldi est titulaire d'un master en droit et d'un doctorat de l'université de Birmingham Il a été maître de conférences en droit et est aujourd'hui chercheur indépendant. Ses travaux portent sur le droit international public et sur le droit des droits de l'homme, notamment en lien avec l'Afrique.

Traduit de l'anglais

Résumé

Cet article analyse les aspects juridiques des déplacements forcés induits par le climat dans la région du Sahel, au nord de l'Afrique. La région du Sahel subit les conséquences néfastes du changement climatique qui provoque le déplacement de milliers de personnes, qu'il s'agisse de migrants transfrontaliers ou de personnes déplacées internes (PDI). Selon l'approche conventionnelle, le statut de réfugié ne s'applique pas aux personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles ou environnementales, ce qui engendre un vide juridique dans le droit international des réfugiés. Cependant, en droit international, ce statut pourrait ne pas être aussi tranché que ne laisse entendre l'approche conventionnelle, comme en attestent des tendances récentes qui semblent cheminer vers la reconnaissance des droits de ces personnes déplacées. Il semble clair

* Les auteurs souhaitent remercier Monsieur Bruno Demeyere, rédacteur en chef de la *Revue*, ainsi que ses collègues, notamment Monsieur Kieran Macdonald et Monsieur Ash Stanley-Ryan pour leurs conseils utiles et leurs encouragements à publier cet article. Les auteurs remercient également sincèrement Elvina Pothelet, conseillère juridique régionale du CICR pour l'Afrique de l'Ouest, basée à Dakar et la Croix-Rouge de N'Djamena pour leur aide précieuse. Toute erreur relève de la responsabilité des auteurs.

qu'aux termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ces personnes ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié. Et bien que la situation soit moins évidente dans la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, il apparaît qu'en fin de compte, le résultat est le même. Néanmoins il semble y avoir une volonté de plus en plus affirmée de leur reconnaître un statut de réfugié en vertu de ce traité. D'autres traités régionaux tentent aussi d'aller dans cette direction ; la Convention de Kampala sur les PDI est particulièrement remarquable à cet égard car elle fait expressément référence à certaines circonstances comme les catastrophes naturelles. Une approche fondée sur les droits de l'homme pourrait être synonyme d'espoir pour les personnes déplacées, étant donné que le changement climatique peut avoir une incidence sur un certain nombre de leurs droits et, à cet égard, la décision du Comité des droits de l'homme de l'ONU dans l'affaire Teitiota c. Nouvelle-Zélande, *qui reconnaît les effets délétères du changement climatique, est particulièrement importante. Cet article analysera les mesures, d'ordre législatif ou autres, prises par cinq États du Sahel à l'égard des personnes contraintes à se déplacer.*

Mots clés : Sahel, changement climatique, déplacement forcé, statut de réfugié, politique des États du Sahel.

: : : : : : :

> Partout où quelque chose remue sur cette longue traînée de poussière, rendue plus subtile encore après six mois de sécheresse, on voit s'élever des nuages, et quand le moindre vent passe sur la campagne, la tête alourdie des vieux arbres semble se dissoudre en fumée.
>
> Eugène Fromentin[1]

Introduction

Cet article analyse les aspects juridiques des déplacements forcés induits par le climat, dans la région du Sahel, au nord de l'Afrique. Comme on le verra ci-après, ces déplacements ont cours depuis un certain nombre d'années mais ils continuent de s'accroître pour atteindre des niveaux alarmants. On peut classer les personnes contraintes à se déplacer en deux catégories : premièrement, celles qui, parce qu'elles cherchent refuge auprès d'un autre État peuvent prétendre au statut de réfugié en vertu du droit international, parfois appelées migrants transfrontaliers[2] ; et, deuxièmement,

1 *Une année dans le Sahel*, Typographie Wittersheim, Paris, 1859, p. 43.

2 « La migration climatique est le mouvement d'une personne ou de groupes de personnes qui, principalement pour des raisons de changement soudain ou progressif de l'environnement dû au changement climatique, sont obligés de quitter leur lieu de résidence habituel, ou choisissent de le faire, de manière temporaire ou permanente, au sein d'un État ou à travers une frontière internationale » : Mécanisme International de Varsovie, Comité Exécutif, « Domaine d'action 6 : Migration, Déplacements et Mobilité humaine », proposition de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), 2016. Le présent article cherche à éviter les étiquettes tel que « réfugié environnemental » ou

celles qui sont déracinées et qui ont été contraintes de fuir leur foyer tout en restant à l'intérieur des frontières de leur propre pays qui a été frappé par une catastrophe et qui sont donc qualifiées de personnes déplacées internes (PDI[3]). Selon l'approche conventionnelle, le statut de réfugié n'englobe pas les personnes contraintes à se déplacer à la suite de catastrophes naturelles ou environnementales, qu'elle qu'en soit la cause, qu'il s'agisse d'événements soudains comme les éruptions volcaniques ou les inondations qui mettent immédiatement la vie en danger, ou d'événements ayant des effets à évolution lente comme la désertification ou l'élévation du niveau de la mer qui, à terme, risquent de rendre la vie intenable[4]. Par conséquent, il a été reconnu que les « déplacements transfrontaliers dus aux catastrophes naturelles et aux effets du changement climatique se heurtent à un vide juridique au regard du régime international de protection juridique [traduction CICR][5] ». Cet article montrera tout d'abord que, du point de vue du droit international, le statut n'est sans doute pas aussi tranché que ne le laisse entendre l'approche traditionnelle, comme en

« réfugié climatique » car ces termes n'ont pas de fondement en droit international : voir Jane McAdam *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 3-6. Ces termes sont à l'origine de nombreuses controverses étant donné que le terme « réfugié » a un sens juridico-technique : voir Rafiqul Islam : « Climate Refugees and International Refugee Law », *in* Rafiqul Islam et Jahid Hossain Bhuyian (dir.), *An Introduction to International Refugee Law*, Martinus Nijhoff, Leiden and Boston, Massachusetts, 2013, pp. 217-218. Beaucoup d'auteurs mettent en garde sur des malentendus découlant d'une mauvaise utilisation des termes juridiques par les non-spécialistes : voir, par exemple, l'analyse de ces critiques par Camillo Boano, Roger Zetter et Tim Morris, *Environmentally Displaced People : Unterstanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Policy Briefing n° 1, Centre d'Études sur les Réfugiés, Oxford, Novembre 2008, p. 10. Voir également Astri Surkhe, « Environmental degradation and population flows », *Journal of International Affairs*, vol. 47, n° 2, 1994, p. 482, selon lequel la définition de « réfugié » dans ce type de situations est plus sociologique que juridique. Le HCR recommande l'utilisation de l'expression « personnes déplacées dans le contexte des catastrophes et du changement climatique », qui est un peu long. : voir HCR « Changement climatique et environnement » disponible sur : https://www.unhcr.org/fr-fr/environnement-catastrophes-naturelles-et-changement-climatique.html?query=changement%20climatique%20et%20catastrophe ; (toutes les références Internet ont été vérifiées en juillet 2022). « D'autres suggèrent de parler de « réfugiés environnementaux » : voir Diane C. Bates, « Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change », *Population and Environment*, vol. 23, 2002, p. 465.

3 Comme le fait remarquer l'ONU : « les catastrophes provoquent souvent des déplacements massifs de population, soit d'un pays à l'autre (c'est le cas des réfugiés), soit dans les frontières de l'État sinistré (c'est le cas des déplacés) ». *Rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophes*, Doc. NU A/CN.4/598, 15 mai 2008, par. 27.

4 « La survenance d'une catastrophe ne figure pas parmi les motifs pour lesquels le statut de réfugié peut être accordé » : *ibid*, par. 28. Selon le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur le Climat (GIEC), les effets néfastes du changement climatique s'accompagnent d'une augmentation dans la fréquence et l'intensité des événements climatiques extrêmes, des événements chassant les personnes de chez elles, parfois de façon permanente ; les sécheresses et vagues de chaleurs plus fréquentes nuisent à l'agriculture et à l'accès à une eau propre ; l'augmentation du niveau de la mer rend les zones côtières inhabitables ; et le risque de violence s'est accru en raison de la dislocation économique. Vicente R. Barros et autres (dir.), *Changements Climatiques 2014 : Incidence, Adaptation et Vulnérabilité*, 5e Rapport d'Evaluation, Groupe de travail II, GIEC, 2014, partie A p. 766-771 et partie B, p. 1175, disponible sur : https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/publications/. Bien que le droit international semble établir des distinctions entre différentes catégories de catastrophes naturelles, il a déjà été souligné « à quel point les catégorisations [étaient] arbitraires » étant donné qu' « il n'est pas toujours facile de faire une différence nette entre les origines ». *Rapport du Rapporteur spécial*, *op. cit.*, note 3, par. 48 et 49.

5 J. McAdam, *op. cit.*, note 2, p. 1.

attestent les régimes régionaux, puis il examinera les tendances récentes qui semblent aller vers une possible reconnaissance juridique des droits des personnes déplacées en raison du changement climatique. Enfin, cet article analysera les réponses apportées aux personnes déplacées en raison du climat, notamment au regard des législations nationales, par les cinq États du Sahel qui sont au cœur de cet article : le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Tchad et la Mauritanie.

Le Sahel est une région semi-aride d'Afrique subsaharienne où le climat est chaud, ensoleillé et sec tout au long de l'année. Il est bordé par le désert du Sahara au nord et par des savanes au sud, et s'étend du Soudan à l'est au Sénégal à l'ouest. Il couvre en tout ou partie le Tchad, le Niger, le Burkina Faso, la Mauritanie et le Mali[6]. Au cours des dernières décennies, le Sahel a connu des sécheresses, la désertification et des pertes en sols[7], un processus que l'Organisation des Nations unies (ONU), en partenariat avec les pays africains, tente d'inverser[8]. Ces lentes dégradations de l'environnement qui, pour partie, peuvent être imputées à l'activité humaine locale, mais également au changement climatique[9] mondial, ont accru l'insécurité alimentaire[10].

6 « Sahel », *Encyclopaedia Britannica*, disponible sur : https://www.britannica.com/place/Sahel. Le Sahel peut s'étendre à des parties du Nigéria, de l'Érythrée, de la Gambie et de la Guinée-Bissau (Plateforme sur les Déplacements liés aux catastrophes (PDD) et Haut Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme (HCDH), *Effets à long-terme des changements climatiques et protection des droits de l'homme des migrants transfrontaliers*, 2018, par. 92-93, disponible sur : www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_slow_onset_of_Climate_Change_EN.pdf ainsi qu'à d'autres pays voisins (Renouveau Afrique, « Le Sahel : une terre d'opportunités », disponible sur : https://www.un.org/africarenewal/fr/sahel).

7 Willem Van Cotthem « Desertification in the Sahel », 16 février 2015, disponible sur : https://desertification.wordpress.com/author/desertification/. Voir aussi la Convention Cadre des NU sur le Changement Climatique (CCNUCC), 1771 RTNU 107, 9 mai 1992, (entrée en vigueur le 21 mars 1993), art. 1, par. 1.

8 Voir Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), 1954 RTNU 3, 17 juin 1994 (entrée en vigueur le 26 décembre 1996), Annexe I, disponible sur https://catalogue.unccd.int/936_UNCCD_Convention_FRE.pdf. La CNULCD établit, entre autres, un programme régional pour permettre à l'Afrique de lutter contre la dégradation de la terre. La dégradation de la terre affecte une grande partie de l'Afrique : voir Pablo Munoz et *al*., *Land Degradation, Poverty and Inequality*, CNULCD, Bonn, 2019, pp. 8-9, disponible sur : https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2020-09/200909_08_Brief%20note%20%E2%80%93%20Poverty%20and%20Inequality.pdf.

9 CCNUCC, art. 1, par. 2 ; PDD et Droits de l'homme, *op. cit*., note 6, par. 96-104, ONU : « Africa is Particularly Vulnerable to the Expected Impacts of Global Warming », fiche descriptive, disponible sur : https://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/factsheet africa.pdf ; CICR, « Mali-Niger : changement climatique et conflits forment un cocktail explosif au Sahel », communiqué de presse, 22 janvier 2019, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/mali-niger-changement-climatique-et-conflits-forment-un-cocktail-explosif-au-sahel-0. Voir également, de façon générale, Oxfam international, *Déracinés par le changement climatique, répondre au risque croissant de déplacement*, Oxford, novembre 2017 ; Isabelle Niang et Olivier C. Ruppel, « Africa » *in* V. R. Barros et *al*. (dir.), *op. cit*., note 4, partie B, p. 1199.

10 Voir, par exemple, HCR Res. 13/4 « The right to food », 24 mars 2010, CICR, « Le Sahel est le théâtre d'un conflit sans frontières », communiqué de presse, 8 juillet 2020, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-sahel-est-le-theatre-dun-conflit-sans-frontieres ; Robert Muggah et José Luengo Cabrerea, « The Sahel is Engulfed by Violence, Climate Change, Food Insecurity and Extremists are Largely to Blame », Forum Economique Mondial, 23 janvier 2019, disponible sur : https://www.weforum.org/agenda/2019/01/all-the-warning-signs-are-showing-in-the-sahel-we-must-act-now/. Enfin voir, Conseil de Sécurité de l'ONU, *Force conjointe du Groupe de 5 pays pour le Sahel*, Rapport du Secrétaire général, Doc. NU S/2021/442, 10 mai 2021, p. 2, par. 4 : « À ce jour, en 2021, 6,8 millions de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire dans les pays du G5 Sahel. Un risque de famine

De plus, ce phénomène a contribué à exacerber les violences communautaires et les conflits armés impliquant parfois des groupes armés organisés[11], ce qui provoque le déplacement forcé des centaines de milliers de personnes à travers la région[12]. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'agence de l'ONU pour les réfugiés, reconnaît la menace que représente le changement climatique pour les déplacés. Dans son Pacte mondial pour les réfugiés, le HCR reconnaît que « le climat, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles interagissent de plus en plus avec les facteurs des déplacements des réfugiés[13] ».

En 2020, la situation au Sahel est devenue hautement prioritaire pour le HCR. Le 23 juillet 2020, la Banque Africaine de Développement (BAD), le HCR et le G5 Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger[14]) ont conclu un accord qui prévoit une aide de 20 millions de dollars pour lutter contre la COVID-19 dans la

plane désormais sur le Burkina Faso. De même, depuis 2018, le nombre de personnes déplacées a été multiplié par 20 dans la région du Liptako-Gourma. On dénombre près de 2,1 millions de déplacés et plus de 880 000 réfugiés dans les États du G5 Sahel. Les déplacements de populations à grande échelle continuent d'avoir un impact sur les services publics et la disponibilité des ressources naturelles, qui sont déjà limités, et exacerbent encore davantage les tensions et les conflits sociaux. »

11 CICR, *op. cit*. note 9 ; CICR, *op. cit*. note 10. Le rôle joué par ces groupes semble être complexe : voir Lori-Anne Thénoux-Bénoni et Baba Dakono : « Are Terrorist Groups Stoking Local Conflicts in the Sahel ? », Institut d'Études de Sécurité, 14 octobre 2019, disponible sur : https://issafrica.org/iss-today/are-terrorist-groups-stoking-local-conflicts-in-the-sahel.

12 Stefano M. Torelli « Climate-Driven Migration in Africa », Conseil européen pour les relations internationales, 20 décembre 2017, disponible sur : https://ecfr.eu/article/commentary_climate_driven_migration_in_africa/ ; Lisa Schlein, « Internal Displacement in the Sahel Tops 2 Million as Armed Conflict Intensifies », VOA, 23 janvier 2021, disponible sur : https://www.voanews.com/a/africa_internal-displacement-sahel-tops-2-million-armed-conflict-intensifies. Voir HCR, *Mise à jour sur les opérations en Afrique, Comité Exécutif du Programme du Haut-Commissaire*, 69e session, 1-5 octobre 2018 ; HCR, *Tendances Mondiales 2019*, 18 juin 2020 ; Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC) et Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC), *Rapport Mondial sur les Déplacements*, avril 2020, disponible sur : https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/french.html ; HCR, « Sahel Refugee Crisis », disponible sur : https://www.unrefugees.org/emergencies/sahel/ ; HCR « Sahel Crisis Explained », 29 octobre 2020, disponible sur : https://www.unrefugees.org/news/sahel-crisis-explained/ ; Réfugiés Climatiques, « Climate, Conflict, Migration in the Sahel – Regional Expert Weighs In », 5 octobre 2020, disponible sur : https://www.climate-refugees.org/perspectives/2020/10/4/sahel#. Voir aussi Terence Epule, Changhui Pen et Laurent Lepage, « Environmental Refugees in Sub-Saharan Africa : A Review of Perspectives on the Trends, Causes, Challenges and Way Forward », *GeoJournal*, vol. 80 n° 1, 2015.

13 *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Doc. NU A/73/12 (Partie II), 13 septembre 2018, par. 8, réaffirmé par la Résolution 73/151 de l'Assemblée Générale des Nations unies, 17 décembre 2018.

14 Le G5 Sahel est un cadre institutionnel pour la coordination de la coopération régionale dans les politiques de développement et les affaires liées à la sécurité en Afrique de l'Ouest. Il a été formé le 16 février 2014 en Mauritanie lors d'un sommet des cinq pays du Sahel – Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad – et son siège a été établi de façon permanente en Mauritanie. Plus tard cette même année, la Convention portant création du G5 Sahel a été adoptée. Voir Dominic Chavez, « Sahel : les partenaires techniques et financiers se mobilisent pour accélérer le développement régional », Banque Mondiale, 14 juillet 2014, disponible sur : https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2014/07/14/sahel-g5-meeting-brings-together-governments-and-donors-to-accelerate-regional-development ; Abdelhak Bassou, *L'État, les frontières et le territoire au Sahel : Cas du G5 Sahel*, Policy Brief PB-17/33, OCP Policy Center, octobre 2017, disponible sur : https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2021-01/OCPPC-PB1733.pdf ; G5 Sahel, Convention portant création du G5 Sahel, 14 décembre 2014.

région du Sahel[15]. Le HCR a fourni des abris d'urgence à plus de 81 000 personnes déplacées et, pendant la crise de COVID-19, ses actions ont permis à plus de 338 000 personnes de bénéficier de soins de santé essentiels au Sahel central[16]. De plus, suite à la fermeture des écoles, 12 000 enfants déplacés ou des communautés d'accueil ont pu poursuivre leurs études grâce à l'enseignement à distance[17]. Fin mars 2021, le HCR se disait préoccupé par la situation de 3 861 555 personnes dont des réfugiés, des demandeurs d'asile, des réfugiés rapatriés, des PDI et des PDI rapatriés, dans les cinq pays du Sahel qui sont analysés dans cet article : le Burkina Faso, le Mali, le Niger le Tchad et la Mauritanie. Si l'on ne tient pas compte des personnes qui ont pu regagner leur lieu de résidence habituel, on comptait 877 773 déplacements forcés (demandeurs d'asile et réfugiés) et 2 170 655 PDI[18].

La définition du réfugié selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

La première question posée par cet article est de savoir si les personnes contraintes à se déplacer au-delà des frontières au Sahel sont éligibles au statut de réfugié en vertu du droit international. En droit international, on trouve la définition du terme « réfugié », dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951). Comme chacun sait, cet instrument définit un réfugié comme toute personne qui, entre autres, se trouve hors de son pays d'origine ou de sa résidence habituelle et qui ne peut pas ou ne veut pas y retourner car elle « crai[nt] avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques[19] ». Il faut donc remplir trois conditions pour être éligible au statut de réfugié : d'abord, la personne doit craindre avec raison d'être persécutée[20] ; deuxièmement, elle doit se trouver hors de son pays d'origine ou de sa résidence habituelle ; et, troisièmement, ne pas pouvoir ou ne pas vouloir se réclamer de la protection de ce pays ou y retourner par crainte d'être persécutée[21]. Si cette définition a fait l'objet d'interprétations jurisprudentielles au fil

15 HCR, « 20 millions de dollars pour la lutte contre le COVID-19 au Sahel », 23 juillet 2020, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/7/5f19aa4ca/20-millions-dollars-lutte-contre-covid-19-sahel.html.

16 HCR, « Le HCR fait état de besoins humanitaires croissants au Sahel alors que les déplacements forcés s'y intensifient » : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2020/10/5f894c72a/hcr-fait-etat-besoins-humanitaires-croissants-sahel-deplacements-forces.html.

17 *Ibid*.

18 HCR, « Crise au Sahel », disponible sur : https://data.unhcr.org/fr/situations/sahelcrisis.

19 Convention relative au statut des réfugiés, 189, UNTS, 137, 28 juillet 1951, (entrée en vigueur le 22 avril 1954) (Convention de 1951), art. 1, a, 2). Une majorité écrasante d'États Africains sont parties à la Convention de 1951, dont les cinq États du Sahel en question : voir HCR « États Parties, y compris les réserves et déclarations à la Convention de Genève de 1951 », disponible sur : https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/v-2.fr.pdf.

20 La crainte de persécutions doit être fondée sur l'une des cinq motifs énoncés à l'article 1, a, 2) de la Convention de 1951, qui est exhaustive. Voir Jahid Hossain Bhuiyan, « *Refugee Status Determination : Analysis and Application* », chez R. Islam et J. Hossain Bhuiyan (dir.), *op. cit*. note 2, pp. 54-60.

21 HCR, « Réfugiés » disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/refugies.html. Voir, de façon générale James C. Hathaway et Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, 2e édition, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

des ans de façon à ce que, par exemple, les violences basées sur le genre[22], notamment les mutilations génitales féminines[23], la stérilisation forcée[24] et l'orientation sexuelle[25] soient reconnues comme entrant dans le champ de la définition de la Convention de 1951, ce serait pousser l'interprétation du texte au-delà de ses limites que de le comprendre comme incluant les catastrophes naturelles ou environnementales en tant que telles, y compris le changement climatique en tant que sous-catégorie, même si l'on invoque la doctrine de l'interprétation évolutive[26]. Le fait qu'il semble qu'une décision ait été prise sciemment pour exclure les personnes fuyant des catastrophes naturelles rend néanmoins cette interprétation fort peu probable[27]. Cependant, selon le HCR, les personnes déplacées en raison du climat ne peuvent pas être qualifiées de réfugiés, « à moins que, de surcroît, ces victimes ne craignent avec raison d'être persécutées pour l'un des motifs prévus[28] ». Un lien de cause à effet doit donc être établi entre la catastrophe environnementale et la persécution[29], ce qui est décrit par le HCR comme une « dynamique des liens[30] ». On peut, par exemple, se trouver face à des inondations causées par la destruction délibérée de berges ou d'un barrage[31] ; c'est autre chose si, dans ces circonstances, on constate une discrimination à l'encontre

22 HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 1 : La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatif au Statut des réfugiés*, Doc. NU HCR/GIP/02/01, 7 mai 2002, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f7f61d/principes-directeurs-protection-internationale-no-1-persecution-liee-genre.html.

23 *Ibid.* ; Chambre des Lords, *Fornah v. SSHD* [2007] 1 AC 412, 2007.

24 Cour Suprême du Canada, *Cheung c. Canada* (ministère de l'Emploi et de l'Immigration) 102 DLR (4e) 214, 1993.

25 HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 9. Demandes de statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre dans le contexte de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* », disponible sur : https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d8facd4 ; Cour de Justice de l'Union Européenne, *X, Y, Z c. Minister voor Immigratie en Asiels*, Affaires n° C-199/12, C-200/12, ECLI:EU:C:2013:720, 2013.

26 Voir Chambre des Lords, *Hoxha and Anor v. Secretary of State of the Home Department*, (2005), UKHL, 19, 2005, par. 8 et 9, qui mettait en garde contre le fait de « lire dans le traité [la Convention de 1951] des mots qui n'y figurent pas [traduction CICR] ». Il convient de noter que le premier principe en interprétation des traités est de donner à un terme son sens ordinaire : voir Convention de Vienne sur le droit des Traités, 1155 RTNU 331, 22 mai 1969, (entrée en vigueur le 27 janvier 1980), art. 31, 1.

27 Ionel Zamfir, « *Refugee Status under International Law* », Service de recherche du Parlement Européen, 27 octobre 2015, p. 24, disponible sur : https://epthinktank.eu/2015/10/27/refugee-status-under-international-law/.

28 HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, par. 39, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f7fa383/guide-procedures-criteres-appliquer-determiner-statut-refugie-regard-convention.html ; HCR, *Considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale faites dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes*, 1er octobre 2020, par. 7-9, disponible sur : https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=617aafa24.

29 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit.*, note 28, par. 10. Voir également Colloque sur les Défis du Droit International des Réfugiés, «International Refugee Law : The Michigan Guidelines on Nexus to a Convention Ground », *Michigan Journal of International Law*, vol. 23, n° 2, 2002 ; R. Islam, *op. cit.*, note 2, pp. 222-224.

30 Voir Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*, HCR, Division de la protection internationale, décembre 2018, disponible sur : https://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf.

31 Voir Jane McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, HCR, Genève, mai 2011, p. 14.

d'un membre d'un groupe social dans la distribution des secours[32]. Cependant, aussi invraisemblable que cela puisse paraître, il a été affirmé que la nature pourrait être vue comme le « persécuteur[33] ». Mais, en toute logique, la persécution et/ou la crainte qu'elle inspire, comme craindre pour sa vie, doivent être le produit de l'action humaine et, par définition, ne peuvent pas être le fait de phénomènes naturels aléatoires et inanimés, quelles que soient les calamités qu'ils provoquent[34]. Cette position a donc déjà été ainsi exprimée :

> de façon implicite, la Convention [de 1951] […] exclut ceux qui traversent la frontière d'un État en raison de sécheresses, d'inondations ou de pertes de revenu dues à la déforestation. Les personnes fuyant de tels changements environnementaux ne sont pas éligibles au statut de réfugié, même en vertu des interprétations les plus libérales des normes juridiques en vigueur [traduction CICR][35].

Cette interprétation stricte a été confirmée par des juridictions nationales[36]. Une décision de la Cour d'appel néo-zélandaise (CANZ), qui a rejeté la demande selon laquelle un déplacé climatique pourrait être éligible au statut de réfugié, est pertinente[37]. L'affaire concernait M. Teitiota et sa femme, originaires de l'État insulaire des Kiribati dans le Pacifique, qui se trouvaient sur le territoire néo-zélandais de façon illégale et dont la demande visant à obtenir le statut de réfugié et de personne protégée était fondée sur le fait que le changement climatique rendrait impossible la vie aux Kiribati, avait été rejetée par le tribunal de l'immigration et de la protection de Nouvelle-Zélande (TIPNZ[38]). Le TIPNZ a décidé que M. Teitiota n'était

32 *Rapport du Rapporteur spécial*, *op. cit*., note 3, par. 26 ; Tribunal d'Immigration et de Protection de Nouvelle-Zélande, AC (Tuvalu), (2014) NZIPT 800517-520, 2014, par. 86. Un exemple très fréquemment cité est celui des Arabes venant des marais en Irak, dont beaucoup ont été obligés de fuir leur zone d'habitation traditionnelle alors que les zones humides étaient asséchées par le gouvernement irakien de Sadam Hussein en représailles à un soulèvement avorté. Voir *Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, Doc. NU E/CN.4/1995/56, 15 février 1995.

33 Jessica B. Cooper, « Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition », *New York University Environmental Law Journal*, vol. 6, nº 2, 1998.

34 Cour d'Appel de Nouvelle-Zélande (CANZ), *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, (2014), par. 21. Voir également J. McAdam, *op. cit*. note 31, p. 12; Mark Baker-Jones, « Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment – A Person Displaced » *QUT Law Review*, vol. 15, nº 2, 2015 pp. 114-116. Bien que les tribunaux nationaux aient pris des positions différentes sur la définition à donner à la crainte d'être persécuté (voir Rafiqul Islam, « The Origin and Evolution of International Refugee Law » *in* R. Islam et J. Hossain Bhuiyan (dir.), *op. cit*. note 2, pp. 26-27, les situations ont en commun qu'elles sont la conséquence du fait de l'homme, qu'il s'agisse de violations des droits de l'homme ou de conflits armés.

35 A. Shurke, *op. cit*. note 2, p. 249.

36 Voir J. McAdam, *op. cit*., note 31, p. 13-14, Librairie de Droit du Congrès, « New Zealand: 'Climate Change Refugee' Case Overview », Section IV, juillet 2015, disponible sur : https://www.loc.gov/item/2016295703/.

37 CANZ, Teitiota, *op. cit*., note 34. Pour des observations sur le sujet, voir M. Baker-Jones et M. Baker-Jones, *op. cit*., note 34.

38 TPINZ, AF (Kiribati), (2013) NZIPT 800413, 2013. Le *New Zealand Immigration Act* de 2009 reprend les critères auxquels doit correspondre un réfugié en vertu de la Convention de 1951 et ceux régissant l'octroi du statut de personne protégée conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP), 999 RTNU 171, 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976). Voir Cour Suprême de Nouvelle-Zélande (CSNZ), *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, (2015), CSNZ, 107, 2015, par. 5-6.

pas victime de déplacement « forcé » mais qu'il s'était déplacé volontairement et que, en vertu du droit international mais également de la législation néo-zélandaise applicable, la persécution devait être le fait de l'homme[39]. S'agissant particulièrement des catastrophes naturelles et de la dégradation environnementale, bien que de tels événements engendrent de graves atteintes aux droits de l'homme, les critères fixés par la Convention de 1951 devaient être remplis, ce qui en Nouvelle-Zélande, signifie que des violations flagrantes des droits de l'homme fondamentaux soient établies et que le lien avec les dispositions de la Convention de 1951 soit suffisant[40]. M. Teitiota a fait appel de la décision, arguant, entre autres, que la dégradation environnementale, en l'occurrence l'érosion des côtes et l'élévation du niveau de la mer, signifiait que sa famille et lui n'avaient pas d'avenir possible aux Kiribati.

Un appel contre la décision du TPINZ selon laquelle les faits de l'espèce ne permettaient pas d'octroyer le statut de réfugié, au sens de la Convention de 1951, à M. Teitiota, a finalement été porté devant la CANZ. Les conseils de M. Teitiota ont soutenu que « le terme de « réfugié » considère et inclut ceux qui sont réfugiés en raison du changement climatique et de ses effets [traduction CICR][41] ». Selon la CANZ, d'une part, la législation nationale, qui a incorporé à la fois la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951 et celle de personne protégée au sens du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP), a été correctement interprétée comme excluant ces personnes et, d'autre part, les qualifications de réfugié et de personne protégée exigent que la persécution soit « le produit de l'action humaine [traduction CICR][42] ». Il a donc été observé que

> l'utilisation du terme « réfugié » dans le cas de M. Teitiota [était] conceptuellement inexacte et « erronée », en cela que les faits n'apportaient aucune preuve à l'appui de son interprétation juridique afin de « le faire entrer dans le champ de la Convention ». En prenant appui sur la définition, il n'a pas été difficile pour les tribunaux de conclure que M. Teitiota ne répondait à la définition de « réfugié » au sens de la Convention [traduction CICR][43].

Il est difficile de ne pas être d'accord avec cette analyse et un examen des faits n'a pas davantage permis de faire craindre pour les droits de l'homme de M. Teitiota s'il était renvoyé aux Kiribati[44]. La CANZ n'était pas restée insensible à la détresse des personnes qui se déplacent en raison du climat, mais, en fin de compte, elle a observé que « le changement climatique et ses effets sur des pays comme les Kiribati ne sont pas traités de façon pertinente à cet égard dans la Convention de 1951 [traduction CICR][45] ». Bien que la Cour suprême de Nouvelle-Zélande ait confirmé les décisions du tribunal et de la Cour d'appel, rejetant tout possibilité d'appel, la

39 TPINZ, AF, *op. cit*., note 38, par 49, 54.
40 *Ibid*. par. 65.
41 CANZ, *Teitiota*, *op. cit*., note 34, par. 11. Ce renvoi semble s'être fondé sur une définition « sociologique » du statut de réfugié, qui est plus large que sa définition juridique : voir TPINZ, AF, *op.cit*., note 38, par. 52
42 CANZ, *Teitiota*, *op. cit*., note 34, par. 12. Voir également NZIPT, AC, *op. cit*., note 38
43 M. Baker-Jones and M. Baker Jones, *op. cit*., note 34, p. 111-112 (notes de bas de page omises).
44 CANZ, *Teitiota*, *op. cit*., note 34, par. 25.
45 *Ibid*. par. 41.

Cour suprême partagea leur avis selon lequel il ne pouvait pas être absolument exclu que le changement climatique ou les catastrophes naturelles « ne trouvent pas un jour leur place dans la Convention 1951 [traduction CICR][46] ». Le HCR a salué cette porte ouverte laissée à la possibilité de se fonder sur la Convention de 1951 dans ces circonstances. Il a néanmoins mis en garde contre une interprétation trop stricte des effets du changement climatique, à l'exclusion d'autres considérations, étant donné qu'il était possible que les autorités estiment la Convention de 1951 inapplicable[47].

L'intérêt du droit international et en l'occurrence de la Convention de 1951 telle qu'elle est traditionnellement interprétée, peut donc s'avérer limité pour des personnes contraintes à se déplacer en raison de catastrophes naturelles. Une argumentation fondée sur les droits de l'homme peut cependant s'avérer payante et c'est ce que nous allons maintenant examiner. Étant donné cette interprétation quelque peu étriquée de la notion de réfugié au sens de la Convention de 1951, les États ont agi au niveau régional pour élargir le champ de la définition de réfugié, notamment en Afrique et au Moyen-Orient.

La Convention de l'OUA sur les réfugiés

À cet égard, l'adoption en 1969 par l'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui Union africaine), de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'OUA) présente un intérêt tout particulier[48]. La Convention de l'OUA est d'une importance capitale pour les cinq États du Sahel cités ci-dessus, qui y sont parties. Selon l'OUA, le droit international en vigueur, tel que consacré dans la Convention de 1951 relative aux réfugiés, n'était pas en adéquation avec les difficultés spécifiques qu'a connu l'Afrique à la suite de la décolonisation, comme des guerres de libération nationale et le rôle de minorités qui ont conduit à des exodes massifs et à des déplacements de populations entières, sans compter les persécutions dont ont été victimes certains individus participant aux luttes pour la

46 CSNZ, *Teitiota*, *op. cit*., note 38, par. 13. Il convient de noter que le Comité des droits de l'homme de l'ONU n'a pas trouvé de raison pour justifier un désaccord avec les conclusions de la justice néo-zélandaise ; voir Comité des droits de l'homme, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, Communication n° 2728/2016, 24 octobre 2019.

47 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit*. note 28, par. 5-6.

48 Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 1001 RTNU 45, 10 septembre 1969 (entrée en vigueur le 20 janvier 1974) (Convention de l'OUA). En mai 2019, la Convention de l'OUA avait été ratifiée par 46 États. Voir, de façon générale, Paul Weis, « The Convention of the Organization of African Unity Governing the Specific Aspects of Refugee Problem », *Revue des Droits de l'Homme*, vol. 3, n° 3, 1970 ; Rose M. D'Sa, « The African Refugee Problem: Relevant International Conventions and Recent Activities of the Organization of African Unity », *Netherlands International Law Review*, vol. 31, n° 3, 1984 ; Rainer Hofman, « Refugee Law in an African Context », *Zeitschrift für auslandisches öffentliches Recht und Volkerrecht*, vol 52, n° 2, 1992.

libération[49]. Néanmoins, en Afrique, la Convention de l'OUA vient compléter, plus que remplacer, la Convention de 1951[50].

Aux fins du présent article, la principale nouveauté de la Convention de l'OUA, est d'élargir la notion de réfugié[51]. L'article 1, alinéa 2 de la Convention de l'OUA étend la définition du réfugié pour inclure les personnes 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 [leur] pays d'origine ou du pays dont [elles ont] la nationalité[52] », sont obligées de fuir et de quitter leur résidence habituelle. Cette définition a été conçue pour inclure ceux ayant dû fuir en raison des luttes de libération et elle met l'accent sur un critère objectif résidant dans la crainte de subir des persécutions[53]. De surcroît, il a été

49 Pour un point de vue différent, affirmant que les considérations de sécurité nationale sont prioritaires sur toutes les autres, voir George Okoth-Obbo, « Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 OAU Convention Governing the Speficic Aspects of Refugee Problems in Africa », *Refugee Survey Quarterly*, vol 20, n° 1, 2001, p. 90 ; Micah Bond Rankin, « Extending the Limits or Narrowing The Scope? Deconstructing the OAU Refugee Definition Thirty Years On », *South African Journal of Human Rights*, vol. 21, n° 3, 2005, p. 408.

50 Convention de l'OUA, art 8, al. 2. De plus, le préambule reconnaît que la Convention de 1951 constitue « l'instrument fondamental et universel relatif au statut et au traitement des réfugiés ». Voir également Commission Africaine sur les droits de l'homme et des peuples (CADPH), *Doebbler c. Sudan*, Communication n° 235/2000, 11-25 novembre 2009, par. 125.

51 Les États d'Amérique latine ont élargi la définition du réfugié en passant par une déclaration non-contraignante à la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée par le Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, Carthagène des Indes, Colombie, le 22 novembre 1984, art 3, 3), disponible sur : https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html. La Déclaration de Carthagène mentionne de façon spécifique la violence généralisée, les conflits internes et les violations massives des droits de l'homme, mais ne mentionne pas expressément les catastrophes naturelles. La législation de l'Union Européenne est également intéressante à cet égard : Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JOUE L 337/9, 13 décembre 2011, art. 2, f), connu sous le nom de directive des qualifications. Bien que reconnaissant que la Convention de 1951 constitue le fondement du régime juridique international pour la protection des réfugiés, elle introduit le concept juridique de « protection subsidiaire » pour les personnes ne pouvant prétendre à un statut de réfugié mais qui seraient exposées à des « atteintes graves » si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine. Les « atteintes graves » sont définies comme a) la peine de mort ou l'exécution, b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (art. 15). En conséquence, les personnes déplacées en raison du changement climatique ou de catastrophes environnementales ne sont pas comprises dans le champ de cette définition.

52 R. Hofman, *op. cit*., note 48, p. 323. Le Juge Pinto d'Albuquerque a considéré que la Convention de l'OUA constituait un exemple d'instrument incluant des normes relatives aux droits de l'homme plus larges, élargissant la définition de la notion de réfugié à ceux qui ont besoin d'une protection internationale supplémentaire. Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Appl. n° 27765/09, Arrêt (Grande Chambre), 23 février 2012, Opinion concordante du Juge Pinto d'Albuquerque, p. 62.

53 P. Weis, *op. cit*. note 48, p. 445 ; G. Okoth-Obbo, *op. cit*. note 49, pp. 111-112 ; Eduardo Arboleda, « Refugee Definition in Africa and Latin America : The Lessons of Pragmatism », *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, n° 2, 1991, p. 194-196. Cependant ce point de vue a été remis en question : voir M. B. Rankin, *op. cit*., note 49, pp. 410-414 ; Marina Sharpe, « The 1969 African Refugee Convention : Innovations, Misconceptions and Omissions », *McGill Law Journal*, vol. 58, n° 1, 2012, p 113-120.

avancé que, selon la définition de l'OUA, il n'était pas nécessaire d'être en présence d'une intention ciblée et « calculée », mais qu'elle peut également s'appliquer à des « situations accidentelles [traduction CICR][54] ». Ce régime plus large et plus libéral a été motivé, comme cela est mentionné dans le préambule de la Convention de l'OUA, par le fait que « les problèmes des réfugiés doivent être abordés d'une manière essentiellement humanitaire pour leur trouver une solution[55] ». Cependant, cette définition élargie n'est pas exempte de critiques, certains considérant qu'elle contient des éléments « vagues et ambigus [traduction CICR][56] ». Il y a eu de très nombreuses discussions pour savoir si, oui ou non, les déplacements de populations dus à des catastrophes naturelles avaient été envisagés au départ comme entrant dans le champ de protection de cette définition[57] et l'idée selon laquelle la définition se voulait limitée aux catastrophes d'origine humaine, bénéficie d'arguments convaincants[58]. Peut-on néanmoins considérer que cette lecture a ensuite évolué de telle sorte qu'il serait maintenant admis que les personnes déplacées en raison du climat seraient qualifiées de réfugiées au sens de la Convention de l'OUA[59] ? La formulation qui est importante ici est « événements troublant gravement l'ordre public ». Certains soutiennent que l'expression « ordre public » se rapporte plutôt à des troubles causés par des désordres sociaux et politiques, une rupture de la paix, des émeutes, des manifestations violentes, *etc*. qu'à des catastrophes naturelles[60], mais il semble que rien ne pourrait empêcher d'interpréter cette phrase comme incluant les personnes fuyant des troubles à l'ordre causés par des catastrophes naturelles[61]. Le HCR a souligné que l'élément déterminant est l'*effet* de ce trouble plutôt que sa cause, qu'elle soit humaine ou naturelle[62]. Pourtant et cela est fondamental, il semble que, même

54 G. Okoth-Obbo, *op. cit*. note 49, p. 112.

55 Voir également Déclaration de Vienne et programme d'action, *International Legal Materials*, vol. 32, n° 6, 1993, p. 1661, Partie 1, par. 23(5).

56 M. B. Rankin, *op. cit*., note 49, p. 410 ; M. Sharpe, *op. cit*., note 53, p. 111.

57 Pour un point de vue « inclusif » voir, par exemple, Gino J. Naldi, *The Organization of African Unity: An Analysis of Its Role*, 2e édition, Mansell, Londres, 1999, p. 79, Ram C Chhangani, *African Refugee Law: Problems and Prospects*, University of Maiduguri Press, Maiduguri, 1992, p. 9. Au contraire, pour une approche « exclusive », voir Ruma Mandal, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (« Complementary Protection »), Legal and Protection Policy Research Series* n° 9, HCR, 2005, pp. 13-14, disponible sur : https://www.unhcr.org/435df0aa2.pdf.

58 M. B. Rankin, *op. cit*. note 49, p. 415 ; M. R. Rwelamira, « Two Decades of the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa », *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, n° 4, 1989, p. 558 ; Walter Kälin et Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, HCR, Genève, février 2012, pp. 33-34 ; David Keane, « The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search of the Meaning of "Environmental Refugees" », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, n° 2, 2004 pp. 216-217.

59 Cristiano d'Orsi « Sub-Saharan Africa: Is a New Special Regional Refugee Law Regime Emerging? », *Zeitschrift für auslandisches öffentliches Recht und Volkerrecht*, vol. 68, n° 6, 2008, p. 1061.

60 Pour un résumé de ce point de vue, voir Alice Edwards, « Refugee Determination in Africa » *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, n° 2, 2006, p. 226. Cependant, il a déjà été souligné que l'expression « *public order* » dans la Convention de 1951 correspond à « l'ordre public » en droit français (voir Paul Weis, « The Refugee Convention, 1951 », disponible sur : https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf) et cela pourrait bien être également vrai dans le cas de la Convention de l'OUA.

61 M. R. Rwelamira, *op. cit*. note 58, p. 558 ; A. Ewards, *op. cit*. note 60, p. 227 ; R. Islam, *op. cit*. note 2, p. 229 ; W. Kälin and N. Schrepfer, *op. cit*. note 58, p. 34.

62 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit*., note 28, par. 16.

en Afrique, cette approche ait eu peu d'écho[63]. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant fait explicitement référence aux « catastrophes naturelles », bien que cette disposition soit limitée aux enfants déplacés internes[64]. Savoir si ces évolutions peuvent conduire à repenser la démonstration exposée ci-dessus, au motif que l'interprétation des traités applicables, qui sont des instruments vivants, peut avoir évolué pour inclure les personnes frappées par des catastrophes naturelles, demeure une question ouverte. Tout porte à croire qu'un revirement dans l'approche juridique est en cours[65].

Le HCR a également appelé l'attention sur un autre problème concernant l'article 1, alinéa 2 de la Convention de l'OUA. La disposition en question exige qu'une personne ait été « obligée » à quitter sa résidence habituelle. Selon le HCR, la barre est placée très haut : le changement ou la catastrophe climatiques doivent avoir un effet ou un impact sur le lieu de résidence habituelle de la personne et obliger celle-ci à quitter son pays – autrement dit, l'événement doit avoir exposé la personne à un grave danger. Évaluer si les effets du changement climatique ou de catastrophes naturelles sont assez graves ou non pour obliger une personne à partir pour chercher refuge dans un autre pays – c'est-à-dire, établir s'il existe un véritable danger – dépend de la façon dont la catastrophe se produit et de comment elle évolue ; de la proximité géographique de la catastrophe avec le lieu de résidence habituelle de la personne ; de la façon dont elle affecte sa vie, son intégrité physique, sa liberté et sa jouissance d'autres droits de l'homme ; et de la façon dont les États réagissent[66]. Si, en tant que telle, une catastrophe est susceptible, par définition, de troubler gravement l'ordre public, ces circonstances ne justifieront la reconnaissance du statut de réfugié que si l'État, même avec une aide internationale, ne peut pas ou ne veut pas remédier aux conséquences de cette catastrophe sur l'État, sur son ordre social et sur sa population.

À cet égard, certains traités récents de l'Union africaine (UA) méritent d'être cités. Le Protocole relatif aux droits des personnes âgées a pour but de veiller à ce que les personnes âgées qui se trouvent, entre autres, dans des situations de catastrophes naturelles, bénéficient d'un accès, sur une base prioritaire, à l'assistance[67]. Le Protocole relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique contient une disposition similaire, obligeant les États parties à prendre des mesures pour assurer la protection des personnes handicapées dans les situations à risque, notamment les déplacements forcés, les urgences humanitaires et les catastrophes naturelles[68]. En l'absence de davantage de précisions, les droits consacrés par ces deux traités sont présumés applicables dans tous les cas de déplacements. Selon le Protocole relatif à la libre circulation des personnes, « [o]utre les mesures prévues par les instruments internationaux, régionaux et continentaux, un État partie peut établir

63 A. Edwards, *op. cit*., note 60 ; W. Kälin et N. Schrepfer, *op. cit*. note 58.
64 Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1er juillet 1990, (entrée en vigueur le 29 novembre 1999), art. 23(4).
65 S. Weerasinghe, *op. cit*. note 30, p. 114.
66 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit*., note 28, par. 17.
67 Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes âgées en Afrique, 31 janvier 2016, art. 14, par. 1.
68 Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique, 29 janvier 2018, art. 12, par. 1.

des procédures spécifiques pour le déplacement de groupes spécifiques vulnérables », y compris les réfugiés et les PDI de façon implicite. Ces procédures doivent toutefois être « compatibles avec les obligations de cet État membre au titre des instruments internationaux, régionaux et continentaux » relatifs à la protection de ces personnes[69]. D'aucuns pensent que le Protocole pourrait se substituer à la protection des réfugiés au sein des États parties, en particulier via l'abolition de l'obligation de visa, mais des doutes ont été formulés quant à la viabilité de ce point de vue[70]. À cet égard, le Protocole ne semble pas changer grand-chose à l'état actuel de la situation, puisque les États, bien que soumis à des obligations internationales, sont libres de déterminer le droit de l'entrée des réfugiés et d'autres personnes déplacées.

La Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes

La Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes (Convention arabe sur les réfugiés) adoptée par la Ligue des États arabes, élargit également la définition du terme de réfugié[71]. Contrairement aux incertitudes entourant la pertinence de la définition de l'OUA évoquées ci-dessus, la Convention arabe sur les réfugiés définit un réfugié comme toute personne qui « contre sa volonté, se réfugie dans un autre pays que le sien… du fait de catastrophes naturelles ou d'événements graves donnant lieu à des troubles graves à l'ordre public [traduction CICR][72] ». Les catastrophes naturelles sont explicitement reconnues comme justifiant l'octroi du statut de réfugié. L'expression « catastrophes naturelles » n'étant pas définie, on peut raisonnablement soutenir que les personnes qui sont obligées de se déplacer à la suite de catastrophes naturelles, entrent dans le champ de cette disposition. Il convient également de souligner que pour être éligible au statut de réfugié, une personne doit s'être déplacée « contre sa volonté [traduction CICR] », une condition nécessaire analogue à celle que l'on trouve dans la définition de l'OUA.

La Convention de Kampala

Les personnes qui, en raison d'un déplacement forcé ou involontaire, se retrouvent dans une situation similaire à celle des réfugiés mais qui ne sont pas éligibles au statut de réfugié en vertu du droit international, parce qu'elles restent à l'intérieur des frontières nationales – c'est-à-dire les PDI – sont depuis longtemps dans un

69 Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissement, 29 janvier 2018, art. 24.

70 Marina Sharpe, « The Free Movement of Persons within the African Union and Refugee Protection », 25 mai 2020, disponible sur : https://reflaw.org/the-free-movement-of-persons-within-the-african-union-and-refugee-protection/.

71 Convention relative au statut des réfugiés dans les pays arabes, 1994 (pas encore entrée en vigueur) (Convention arabe sur les réfugiés). La Mauritanie et le Soudan sont les seuls États du Sahel à être membre de la Ligue arabe.

72 Convention arabe relative aux réfugiés, art. 1.

vide juridique[73]. Comme précédemment mentionné, la Convention de 1951 n'est pas applicable aux PDI. Selon le HCR, il y avait plus de 16,5 millions de PDI en Afrique fin juin 2018 et, à cet égard, la situation au Sahel est préoccupante[74]. L'OUA avait pris des mesures pour faire face à la détresse des PDI[75] ; selon la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant[76], les enfants déplacés par suite, entre autres, de catastrophes naturelles, ont droit à la protection et à l'assistance humanitaire. Mais l'avancée majeure a été l'adoption par l'UA en 2009 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala[77]). Cet instrument semble partir du postulat selon lequel toute personne a le droit d'être protégée contre le déplacement arbitraire[78]. La Convention de Kampala réaffirme le principe fondamental selon lequel il est du devoir des États parties et de leur responsabilité première (bien qu'elle ne soit pas exclusive) d'apporter protection et assistance humanitaire aux PDI se trouvant sur leur territoire ou sous leur juridiction[79]. Cela implique que les États parties prennent les mesures nécessaires pour protéger et assister les PDI[80].

73 Cependant, l'ONU a élaboré un document de droit non-contraignant, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, établissant les normes applicables aux PDI en termes de droits de l'homme et de droits humanitaires, voir *Rapport du Représentant du Secrétaire-Général, M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme*, Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998, Additif. Les principes s'appliquent à ceux qui sont frappés par des catastrophes naturelles (*Ibid*., Introduction, par. 2). De plus, selon le Principe 6, 2, d), l'interdiction des déplacements arbitraires s'applique aux « déplacements opérés en cas de catastrophe, à moins que la sécurité et la santé des personnes concernées n'exigent leur évacuation ». Voir, pour aller plus loin, Francis M. Deng, « The International Protection of the Internally Displaced », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 1, 1995, p. 74.

74 HCR, *Mise à jour sur les opérations du HCR en Afrique*, *op. cit*. note 12. Pour la situation au Sahel, voir IDMC et NRC, *op. cit*. note 12, pp. 23-24.

75 Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 222-225.

76 Voir *op. cit*. note 64.

77 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 23 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012), *International Legal Materials*, vol. 49, n° 1, 2010 (Convention de Kampala), p. 83. En juin 2020, la Convention de Kampala avait été ratifiée par 31 États, y compris les cinq États du Sahel central. Voir, de façon générale, Mike Asplet et Megan Bradley, « Introductory Note to the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) », *International Legal Material*, vol. 52, n° 1, 2013, Romola Adeola, « The Impact of the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa », *African Journal of Human Rights Law*, vol 19, n° 2, 2019 ; Allehone M. Abebe, « The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification, Background, Scope, and Enforcement Challenges », *Refugee Survey Quarterly*, vol 29, n° 3, 2010; Flavia Zoezi 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 », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 39, n° 2, 2011; Christiano d'Orsi, « Strengths and Weaknesses in the Protection of the Internally Displaced in Sub-Saharan Africa », *Connecticut Journal of International Law*, vol. 28, n° 1, 2012.

78 Convention de Kampala, art. 4, par. 4.

79 *Ibid*., art. 5, par. 1.

80 *Ibid*., art. 5, par. 4.

La Convention de Kampala définit les PDI comme

> 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 reconnue[81].

Le champ d'application large de la définition adoptée par la Convention de Kampala est remarquable ; elle fait expressément référence à des circonstances comme les catastrophes naturelles. Le déplacement interne est défini comme « le mouvement, l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État[82] ». Il est clair, comme cela découle du paragraphe précédent, que les déplacements forcés induits par des catastrophes naturelles entrent dans le champ de cette définition, ce qui ressort également d'autres dispositions du traité. La Convention de Kampala protège contre les déplacements arbitraires, ce qui comprend les évacuations forcées engendrées par des catastrophes naturelles lorsque ces évacuations ne sont pas exigées par la sécurité ou la santé des personnes affectées[83].

Le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Cependant, la Convention de Kampala n'est pas le premier traité à répondre à la détresse des PDI. Ce titre revient au Protocole applicable à la Région des Grands Lacs sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Protocole des Grands Lacs) adopté en 2006 par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL[84]). De façon générale, le Protocole des Grands Lacs met l'accent sur la fonction de protection des États membres et reconnaît « que c'est à eux qu'incombe en premier lieu la responsabilité

81 *Ibid*, art 1, al. k. Il reprend essentiellement mot pour mot la description fournie par les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, *op. cit*. note 73, Introduction, par. 2.

82 Convention de Kampala, art. 1, par. 1.

83 *Ibid*, art ; 4, par. 4. En conséquence, les évacuations forcées pour protéger une population risquant de se noyer à la suite d'inondations, par exemple, ne rentrent pas dans le champ de cette définition.

84 Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 30 novembre 2006 (entré en vigueur le 21 juin 2008), disponible sur : http://www.icglr-rtf.org/fr/wp-content/uploads/2017/07/Protocole-sur-la-Protection-et-Assistance-des-Personnes-Deplac%C3%A9.pdf. Le Protocole des Grands Lacs présente de noÈmbreuses similitudes avec la Convention de Kampala et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de l'ONU : voir *International Refugee Rights Initiative, Une comparaison entre la Convention de Kampala et le Protocole relatif aux déplacés internes du Pacte des Grands Lacs*, janvier 2014, disponible sur : http://refugee-rights.org/wp-content/uploads/2017/11/Comparative-Note-on-the-Kampala-Convention-and-IDP-Protocol-FINAL-FR.pdf. La CIRGL est une organisation intergouvernementale d'États africains de la région des Grands Lacs, dont la mission est de promouvoir la paix et le développement. Ses membres sont l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, la

de protéger [les PDI][85] ». Il ne fait pas de doute que le Protocole des Grands Lacs a pour ambition première d'intégrer les Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, dans les législations nationales[86]. Ce qui est important dans le cadre du présent article, c'est que ce Protocole s'applique explicitement aux personnes déplacées en raison de phénomènes environnementaux. L'article 1, alinéa 4) définit les personnes déplacées internes comme celles qui, entre autres, ont été forcés ou contraints à fuir en raison de catastrophes naturelles. De plus, les États Parties sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'« atténue[r] les conséquences des déplacements provoqués par des catastrophes naturelles ou dus à des causes naturelles[87] ».

Une approche fondée sur les droits de l'homme ?

Une approche fondée sur les droits de l'homme pourrait s'avérer payante pour la protection des personnes contraintes à se déplacer en raison de catastrophes naturelles[88]. À cet égard, il convient de souligner que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine) s'applique aux personnes déplacées[89]. L'idée selon laquelle il existe des liens entre la protection de l'environnement et la réalisation des droits de l'homme est de plus en plus répandue[90]. De plus, le HCR a reconnu

République du Congo, la République démocratique du Congo, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Sud-Soudan, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie. La pertinence du Protocole des Grands Lacs aux fins de cet article est peut-être limitée car seul un État partie, le Soudan, est considéré comme appartenant à la région du Sahel.

85 International Refugee Rights Initiative, *Une comparaison entre la Convention de Kampala et le Protocole relatif aux déplacés internes du Pacte des Grands Lacs*, janvier 2014, p. 3, disponible sur : http://refugee-rights.org/wp-content/uploads/2017/11/Comparative-Note-on-the-Kampala-Convention-and-IDP-Protocol-FINAL-FR.pdf ; Walter Kälin et Nina Schrepfer, *Internal Displacement and the Kampala Convention : An Opportunity for Development Actors*, IDMC, Genève, Novembre 2012, pp. 18-19.

86 W. Kälin et N. Schrepfer, *op. cit*. note 85, p.18.

87 Protocole des Grands Lacs, art. 3, par. 2.

88 Voir Annalisa Savaresi, « Plugging the Enforcement Gap: The Rise and Rise of Human Rights in Climate Change Litigation », *Questions of International Law*, vol. 77, 2021. De façon générale, voir Jane McAdam et Marc Limon, *Human Rights, Climate Change and Cross-Border Displacement: The Role of the International Human Rights Community in Contributing to Effective and Just Solutions*, Universal Rights Group, Versoix, 2015. Voir également la *Climate Change Litigation Database*, disponible sur : http://climatecasechart.com/non-us-case-category/human-rights/page/3/.

89 Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine), 1520 RTNU 217, 17 juin 1981 (entrée en vigueur le 21 octobre 1986). La Charte africaine a été ratifiée par tous les États du Sahel.

90 R. Islam, *op. cit*. note 2, pp. 231-234 : Walter Kälin, « The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters », *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012,. Voir, pour aller plus loin, Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIADH), *Kawas Fernandez c. Honduras*, Séries C, n° 196, Arrêt, 3 avril 2009, par. 148 ; ACHPR, *Social and Economic Rights Center* (SERAC) and *Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigéria*, Communication n° 155/96, Décision, 27 octobre 2001, par. 51 ; Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne, *Neubauer c. Allemagne*, BVerfG 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, 29 avril 2021 ; Cour Suprême des Pays-Bas, *Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2007, arrêt, 20 décembre 2019, traduction anglaise disponible sur : https://vu.fr/SKWx. Dans le cas de la *Fondation Urgenda*, la Cour Suprême a statué, entre autres, que les Pays-Bas étaient soumis à une obligation positive, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme de prendre des mesures adaptées et indépendantes pour atténuer le changement

que les violations des droits humains peuvent s'assimiler à des persécutions[91]. Les droits de l'homme dont il est question ici regroupent un certain nombre de droits de première et de deuxième génération, comme le droit à la vie, le droit à l'eau, le droit à l'alimentation et le droit à la santé[92]. Il est maintenant clairement établi dans le droit des droits de l'homme qu'il incombe aux États des obligations positives et négatives en la matière et que, par conséquent, les dangers environnementaux qui ont des effets néfastes pour l'homme et qui sont causés, de manière directe ou indirecte, par l'action ou l'inaction d'un État, peuvent constituer une violation des obligations des États au regard des droits de l'homme[93]. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a fait figure de pionnière dans ce domaine en recourant à la notion de droits tacites[94] et ses récents développements confirment cette approche qui consiste à assurer la protection environnementale en passant par l'interprétation d'autres droits, avec un accent tout particulier mis sur le droit à la vie[95]. Néanmoins, il convient d'observer que s'agissant de dangers naturels qui « échappe[nt] au contrôle de l'homme », la CEDH laisse aux États une marge d'appréciation considérable[96]. Une décision du Comité des droits de l'homme de l'ONU est particulièrement éloquente à cet égard. Dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, le requérant qui avait vu sa demande d'asile en qualité de réfugié ou de personne protégée rejetée par les autorités néo-zélandaises (comme expliqué ci-dessus) et qui avait épuisé tous les recours internes, s'était plaint de ce qu'en le renvoyant aux Kiribati, la Nouvelle-Zélande avait porté atteinte à son

climatique, même si le pays est un contributeur modeste aux émissions de gaz à effet de serre. Pour des commentaires à ce sujet, voir Maiko Meguro, « International Decisions », *American Journal of International Law*, vol. 113, n° 4, 2019 ; Charlotte Renglet et Stefaan Smis, « The Belgian Climate Case: A Step Forward in Invoking Human Rights Standards in Climate Litigation », *ASIL Insights*, vol. 25, n° 21, 2021.

91 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit*. note 28, par. 11.

92 *Rapport du Rapporteur spécial*, *op. cit*. note 3, par. 26 ; *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays*, Doc. NU A/75/207, 21 juillet 2020 ; CIADH, *State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights*, Séries 1, n° 23, avis consultatif OC-23:17, 15 novembre 2017, par. 66 ; J. McAdam, *op. cit*. note 31, pp. 16-36, James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

93 W. Kälin, *op. cit*. note 90, p. 127. Voir, par exemple, CEDH, *Öneryildiz c. Turquie*, Appl. N° 48939/99, arrêt (Grande Chambre), 30 novembre 2004 (droit à la vie et à la propriété) : CEDH, *Boudaïeva et autres c. Russie*, Appl N° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, arrêt (Chambre), 20 mars 2008 (droit à la vie) ; CEDH, *Kolyadenko et autres c. Russie*, Appl N° 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, 28 février 2012 (droit au respect de la vie privée et familiale).

94 Voir, par exemple, CEDH *Lopez Ostra c. Espagne*, Appl n° 16798/90, arrêt, 9 décembre 1994 (respect de la vie privée et familiale), CEDH *Guerra c. Italie*, Appl. n° 14967/89, Arrêt, 19 février 1998 (respect de la vie privée et familiale), CEDH, *Giacomelli c. Italie*, Appl. n° 59909/00, Arrêt (Chambre), 2 novembre 2006, (respect de la vie privée et familiale), CEDH, *Tătar c. Roumanie*, Appl. n° 67021/01, Arrêt (Chambre), 27 janvier 2009 (respect de la vie privée et familiale).

95 Voir, par exemple, CEDH, *Öneryildiz*, *op. cit*. note 93, CEDH, *Boudaïeva*, *op. cit*. note 93.

96 CEDH, *Boudaïeva*, *op. cit*. note 93, par. 135 et 137. Par opposition aux dangers d'origine humaine : CECH, *Öneryildiz*, *op. cit*. note n° 93. Voir également J. McAdam, *op. cit*. note n° 31, pp. 59-60. On pourrait évidemment souligner qu'il est aujourd'hui communément admis que le changement climatique est également causé par l'activité humaine.

droit à la vie en vertu de l'article 6 du PIDCP[97]. Le Comité des droits de l'homme a fait valoir que la dégradation environnementale et le changement climatique « font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves » contre le droit à la vie[98]. Bien que la menace pesant sur les Kiribati soit d'évolution lente, le Comité a reconnu que la situation sur place pouvait devenir incompatible avec le droit à la vie[99]. Il a considéré que pour protéger le droit à la vie, les États devaient prendre en compte « les menaces et […] autres situations raisonnablement prévisibles dans lesquelles la vie d'une personne est mise en danger[100] ». Bien que le Comité ait conclu que les faits dont il était saisi ne lui permettaient pas de constater que la Nouvelle-Zélande avait porté atteinte au droit à la vie du requérant, en cela qu'aucun élément de preuve n'indiquait de préjudice imminent, cette décision demeure toutefois capitale de par sa façon d'appréhender les conséquences du changement climatique.

Il est important que le droit à un environnement sain soit reconnu comme un droit autonome dans les traités régionaux sur les droits de l'homme[101]. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIADH) est particulièrement intéressante et notamment son avis récent par lequel elle a reconnu le droit à un environnement sain comme « fondamental pour la survie de l'humanité[102] ». Le changement climatique a également été explicitement mentionné dans son avis, la Cour affirmant que le droit à un environnement sain est un droit à la fois individuel et collectif qui concerne les générations présentes et futures[103]. De plus, la CIADH a observé que le droit à ne pas être contraint de se déplacer est l'un des droits qui sont menacés par les changements environnementaux[104].

Après avoir examiné le statut des personnes déplacées en raison du changement climatique dans les instruments de droit international et certains des droits ce que ceux-ci leur confèrent, cet article va maintenant présenter les réponses apportées à la crise climatique au Sahel, premièrement par la communauté internationale, puis par les législations internes des cinq pays du Sahel.

97 Pour des commentaires, voir Simon Behrman et Avidan Kent, « The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework », *Questions of International Law*, vol. 77, 2021. Le PIDCP a été accepté par les cinq États du Sahel en question.
98 Comité des droits de l'homme, *Teitiota*, *op. cit*. note 46, par. 9.4.
99 *Ibid*., par. 9.11 et 9.12.
100 *Ibid*., par. 9.4.
101 Charte Africaine, art. 24 : Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, Séries des Traités de l'OAS, n° 69, 16 novembre 1998 (entré en vigueur le 16 novembre 1999), art 11 ; Charte Arabe sur les droits de l'homme, 22 mai 2004 (entrée en vigueur le 15 mars 2008), art. 38. Pour aller plus loin : ACHPR, SERAC, *op. cit*. note 90.
102 CIADH, *op. cit*. note 92, par. 59.
103 *Ibid*., par. 54 et 59.
104 *Ibid*., par. 66.

Les réponses internationales aux déplacements induits par le climat

Voici longtemps que l'ONU exprime la crainte que le changement climatique pourrait accroître les déplacements et la migration dans la région du Sahel[105]. En janvier 2021, la Banque africaine de développement (BAD) s'engageait à dégager près de 6,5 millions de dollars américains sur une période de cinq ans pour relancer la Grande muraille verte (GMV), une initiative historique au Sahel, lancée par l'UA en 2007[106]. Une fois que cet objectif sera atteint, la GMV devrait permettre d'aider à trouver des solutions aux nombreuses menaces planant non seulement sur l'Afrique mais également sur le monde entier comme le changement climatique, la sècheresse, la famine, les conflits et la migration. La GMV crée une barrière végétale contre le changement climatique dans la région du Sahel. À ce jour[107], des résultats substantiels ont déjà été obtenus, parmi lesquels la restitution de cinq millions d'hectares de terres agricoles au Niger qui permettront la production de 500 000 tonnes de céréales supplémentaires par an, de quoi nourrir 2,5 millions de personnes[108].

105 Plan de soutien de l'ONU au Sahel (Travailler ensemble pour un Sahel prospère et paisible), mai 2018, p. 8 : « Pendant des années, les améliorations et la croissance observées au Sahel ont été éclipsées par des défis complexes et multidimensionnels, caractérisés par des facteurs de vulnérabilité, d'instabilité et d'insécurité qui se renforcent mutuellement. Ces risques sont aggravés par les crises politiques et de gouvernance, la répartition inégale des richesses et le manque d'accès aux ressources, aux opportunités et aux services de base. L'explosion démographique, combinée au changement climatique, pourrait exacerber un phénomène de violence et de conflit et entraîner des déplacement et migrations. »

106 BAD, « Région du Sahel : la Banque africaine de développement s'engage à mobiliser 6,5 milliards de dollars américains pour l'Initiative de la Grande muraille verte », disponible sur : https://www.afdb.org/fr/news-and-events/press-releases/region-du-sahel-la-banque-africaine-de-developpement-sengage-mobiliser-65-milliards-de-dollars-americains-pour-linitiative-de-la-grande-muraille-verte-40210.

107 20 décembre 2021.

108 Voir site de la GMV, disponible sur : https://www.grandemurailleverte.org/. Voir également République du Niger, *Cadre de Gestion Environnementale et Sociale (CGES) du Projet de Relance et du Développement de la Région du Lac Tchad (PROLAC) : Rapport final*, janvier 202, par. 2(5). (« Défis environnementaux et sociaux »), République du Niger, Plan d'Action 2016-2020 de l'initiative 3N « Les Nigériens nourrissent les Nigériens », 2016 ; Soufiyane Amadou, Nicola Contoreggi et Ronard Jaubert, « Les Nigériens nourrissent les Nigériens : Quelles perspectives pour les exploitations familiales ? », Les Cahiers d'Outre-Mer, vol. 2018/2, n° 278, p. 337 : « L'initiative des 3 N « les Nigériens nourrissent les Nigériens » suppose de briser l'« addiction à l'aide ». L'initiative permet d'affirmer une volonté de mettre fin à la dépendance à l'aide, aux pratiques de développement et aux programmes d'aide humanitaire grâce à des innovations telles que la création d'un fonds d'investissement, la promotion de l'irrigation à petite échelle et la supervision de l'aide humanitaire. L'analyse des accomplissements de la première étape de l'initiative (2011-2015), des documents de programme et de leur évolution entre 2012 et 2017 ainsi que le positionnement des donateurs pose question quant à la capacité à et la volonté de l'initiative 3N de promouvoir une politique centrée sur les exploitations familiales alors même que cela représente une condition *sine qua non* pour que les Nigériens soient en mesure de nourrir les Nigériens. » Enfin, voir République du Tchad, *Stratégie nationale et plan d'action pour la mise en œuvre de l'initiative Grande Muraille Verte au Tchad*, 2012, p. 34 : L'Initiative GMV vise le développement des communautés locales à travers la mise en place d'une approche novatrice et inclusive consistant à mettre en synergie les actions de lutte contre la désertification et des activités de restauration des terres et de conservation de la biodiversité. Cette mise en synergie concerne également le développement des systèmes de production (agricole, sylvicole et pastorale) et aussi le développement des infrastructures socioéconomiques de base et la création de richesses par le développement d'activités génératrices de revenus en vue de contribuer à une sécurité alimentaire stable et à la relance d'une croissance économique durable. L'objectif général visé est de contribuer à la lutte contre l'avancée du désert en mettant en valeur, de manière intégrée, des zones dégradées dans l'emprise de la GMV en vue de lutter contre la pauvreté tout en assurant une gestion durable des ressources naturelles. »

Cela permettra d'atténuer les dommages causés par les inondations d'octobre 2019 autour de la rivière Komadougou Yobé. Celles-ci ont provoqué le déplacement d'environ 23 000 personnes, qui ont perdu des hectares de terres[109]. La GMV peut également se targuer d'avoir conduit à la réhabilitation de trois millions d'hectares de terres au Burkina Faso, grâce à une technique agricole connue sous le nom de *Zai*, qui consiste à creuser des puits dans la terre au cours de la pré-saison pour récupérer l'eau et concentrer le compost[110].

En octobre 2020, le HCR a alerté sur les conséquences désastreuses des déplacements dans la région du Sahel, dans le cadre de ce qui a été désigné comme la crise de déplacements et de protection qui connaît la croissance la plus rapide au monde[111]. Les engagements en faveur du Sahel central, auxquels on s'attendait lors de la table ronde ministérielle qui s'est tenue le 20 octobre 2020 à Copenhague, ont permis de restaurer un certain sens de l'urgence vis-à-vis d'une région en proie à de nombreux défis. La table ronde a, à la fois, annoncé un soutien financier et pris des engagements non-financiers. Pour ce qui est du premier volet, vingt-deux États, auxquels s'ajoutent l'Union Européenne (UE) et « L'éducation ne peut attendre » (ECW), le premier fonds mondial dédié à l'éducation dans les situations d'urgence et les crises prolongées[112], ont promis d'allouer 725,4 millions de dollars à l'aide au Sahel en 2021 et au-delà[113].

De plus, huit États européens (Danemark, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni) ainsi que le Forum International des ONG du Burkina Faso (ONGI du Burkina Faso) ont pris plusieurs engagements non-financiers. Plusieurs de ces engagements ont un effet direct sur les déplacements dans la région – par exemple, développer une approche *nexus* efficace pour la gestion des déplacements (Danemark, Italie, Norvège et Suède) et faire des déplacements une priorité dans le développement de la coopération bilatérale avec les États du Sahel concernés (Danemark).

109 « Niger Floods Force 23,000 from their Homes », *Phys.Org*, 20 octobre 2019, disponible sur : https://phys.org/news/2019-10-niger-homes.html.

110 Voir site de la GMV, disponible sur : https://www.grandemurailleverte.org/.

111 HCR, « Le HCR fait état de besoins humanitaires croissants au Sahel alors que les déplacements forcés s'y intensifient » disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2020/10/5f894c72a/hcr-fait-etat-besoins-humanitaires-croissants-sahel-deplacements-forces.html#:~:text=Nigeria%20(English)-,Le%20HCR%20fait%20%C3%A9tat%20de%20besoins%20humanitaires%20croissants%20au%20Sahel,Palais%20des%20Nations%20%C3%A0%20Gen%C3%A8ve.

112 Voir site de ECW, disponible sur : https://www.educationcannotwait.org/about-us. En ce qui concerne l'action de l'UE au Sahel, voir par exemple Louis Balmond, « Les organisations internationales régionales africaines face à l'impact du changement climatique sur les conflits et le cas particulier du Sahel », *Questions de Droit International*, 30 septembre 2021, pp. 35-36, disponible sur : http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2021/09/03_Climate-Security_BALMOND_FIN_b.pdf : « Depuis 2008, l'UE préconisait en effet une approche globale en matière de sécurité et de développement pour faire face à la complexité des problèmes auxquels est confrontée la zone. La dégradation de la situation sécuritaire l'a conduite à adopter une stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel dont la formulation même est significative de l'ordre des priorités retenues : l'insistance sur la relation entre sécurité et développement traduit le caractère intégré de la stratégie mais la dimension sécuritaire demeure prioritaire. »

113 Table ronde ministérielle pour le Sahel central, « Annonces Financières » 28 octobre 2018, disponible sur : https://tinyurl.com/yckva5pe.

D'autres engagements ont été pris, par exemple, pour favoriser un accès des réfugiés aux infrastructures et aux services, résilient au climat, afin de leur permettre d'être autosuffisants et de contribuer au développement socio-économique local (Danemark) et pour soutenir des engagements en faveur de solutions durables, dès qu'il sera possible de mettre fin aux déplacements dans le Sahel (Danemark et ONGI du Burkina Faso). L'accès humanitaire ainsi que la promotion et la mise en œuvre du droit humanitaire international (France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, ONGI du Burkina Faso) et la protection contre les violations des droits de l'homme (Italie, Norvège, Suède, Royaume-Uni, INGO Burkina Faso), figurent également sur la liste des engagements[114]. Ainsi, les co-présidents de cette table ronde ont non seulement rappelé que les effets du changement climatique, y compris comme cause des déplacements, devraient être traités en priorité, mais ils ont également insisté sur le fait que les déplacements devraient être considérés comme une priorité à la fois dans l'action humanitaire et dans la coopération pour le développement, lesquelles doivent être menées en étroite coopération avec les autorités gouvernementales et, autant que faire se peut, dans le cadre des stratégies nationales de développement, comme cela est recommandé par le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR[115]).

Selon ses propres termes, le PMR « entend fournir la base d'un partage prévisible et équitable de la charge et des responsabilités, compte tenu du fait qu'une solution satisfaisante aux problèmes des réfugiés ne peut être obtenue sans une coopération internationale ». Le PMR peut contribuer à la protection des réfugiés en Afrique car ses quatre objectifs répondent aux trois principaux défis de protection observés sur le continent. Le PMR a pour objectifs principaux d'alléger la pression sur les pays d'accueil, de renforcer l'autonomie des réfugiés, d'élargir l'accès aux solutions dans des pays-tiers et de favoriser les conditions d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité. Le PMR permettra d'atteindre ces objectifs grâce à la mobilisation de la volonté politique et à des arrangements facilitant des contributions plus équitables et plus soutenues entre les États et d'autres parties prenantes[116].

Tout d'abord, l'ampleur du problème des réfugiés, conjuguée à des ressources limitées, constitue le premier des trois principaux défis de protection en Afrique. À cet égard, le premier objectif du PMR, alléger la pression sur les pays d'accueil et son troisième objectif, élargir l'accès aux solutions dans des pays-tiers, sont absolument essentiels. Deuxièmement, les droits les plus fondamentaux des réfugiés en Afrique sont presque systématiquement bafoués. Le deuxième objectif du PMR, renforcer l'autonomie des réfugiés, concerne certains droits dont ceux à l'éducation et à l'emploi. Troisièmement, les réfugiés en Afrique le sont souvent pour longtemps.

114 Pour la liste des engagements, voir « Engagements non-financiers », 20 octobre 2020, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/20201109%20Non-Financial%20Commitments%20for%20Central%20Sahel%20.pdf.

115 Voir Table Ronde Ministérielle pour le Sahel central « Résumé des Co'Présidents », 2020, disponible sur : https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20Ministerial%20Round%20Table%20-%20Co-chairs%20summary_Final.pdf. Pour le GCR, voir *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Doc. NU A/73/12, 2 août 2018 ; voir également Assemblée générale de l'ONU : *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Doc. NU. A/RES/73/151, 17 décembre 2018.

116 ONU, Pacte mondial sur les réfugiés, 2018 (PMR), par. C, 7).

Le quatrième objectif du PMR, favoriser les conditions d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité, peut contribuer à relever ce défi[117]. Le PMR reprend à son compte la notion de risque et le sentiment de peur exprimés dans la Convention de l'OUA de 1969, ainsi que l'aide internationale et intergouvernementale pour faciliter les retours, en tenant compte des « interventions humanitaires, [des mécanismes] de consolidation de la paix et de développement[118] ». Cette formulation est conforme à l'Agenda 2030 pour le développement durable[119] et, associé à des mécanismes pour la subsistance et les opportunités économiques, le PMR facilite un rapatriement digne[120].

Les États africains ont démontré leur engagement dans la lutte contre les problèmes liés aux migrations et aux réfugiés en Afrique, dans de nombreux fora régionaux et internationaux. On peut citer leur participation à l'élaboration et la rédaction du PMR, mais également du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM[121]). Dans son objectif numéro 2 (« Minimiser les facteurs défavorables et les facteurs structurels qui obligent les gens à quitter leur pays d'origine »), le PMR aborde aussi les conséquences des catastrophes naturelles et les effets néfastes du changement climatique et de la dégradation environnementale, sur les migrations. Il aborde cette question en cherchant, entre autres, à intégrer les considérations relatives aux déplacements dans les stratégies de préparation aux catastrophes et à promouvoir la coopération avec les pays voisins et les autres pays intéressés (paragraphe 18, alinéa j), à élaborer des dispositifs au niveau régional afin de remédier aux vulnérabilités des personnes touchées par les catastrophes naturelles, en veillant à ce qu'elles aient accès à une aide humanitaire (paragraphe k). Enfin, le PMM vise également à élaborer des stratégies cohérentes pour relever les défis posés par les mouvements migratoires dans le contexte de catastrophes écologiques. Pour ce faire, le Pacte prend en compte les recommandations issues des processus de consultation menés par les États, comme l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements

117 Marina Sharpe, « The Global Compat on Refugees and Conflict Prevention in Africa: 'Root Causes' and Yet Another Divide », *International Journal of Refugee Law*, vol. 30 n° 4, 2018.

118 PMR, *op. cit*. note 116, par. 88.

119 Assemblée Générale de l'ONU, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Doc. NU A/RES/70/1, 25 septembre 2015. Pour une définition du Programme, voir le préambule de la résolution : « Le Programme de développement durable est un plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité. Il vise aussi à renforcer la paix partout dans le monde dans le cadre d'une liberté plus grande. Nous considérons que l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions, y compris l'extrême pauvreté, constitue le plus grand défi auquel l'humanité doive faire face, et qu'il s'agit d'une condition indispensable au développement durable. Tous les pays et toutes les parties prenantes agiront de concert pour mettre en œuvre ce plan d'action. Nous sommes résolus à libérer l'humanité de la tyrannie de la pauvreté et du besoin, à prendre soin de la planète et à la préserver. Nous sommes déterminés à prendre les mesures audacieuses et porteuses de transformation qui s'imposent d'urgence pour engager le monde sur une voie durable, marquée par la résilience. Et nous nous engageons à ne laisser personne de côté dans cette quête collective. »

120 Fatima Khan et Cecile Sackeyfio, « *What Promise Does the Global Compact on Refugees Hold for African Refugees?* », *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, n° 4, 2018.

121 Assemblée Générale de l'ONU, *Pacte mondial pour des migrations ordonnées, sures et régulières*, Doc. NU A/RES/73/195, 19 décembre 2018.

climatiques[122]. Ce document souligne, par exemple, que dans plusieurs situations de catastrophe en Afrique, les autorités migratoires ont exercé leur pouvoir de façon ciblée de manière à permettre l'accès à leur territoire à des groupes de personnes contraintes de se déplacer à cause de catastrophes et qui, dans leur pays d'origine, ne bénéficiaient pas, au minimum, de la protection juridique temporaire en cas de catastrophe écologique[123]. Dans le cadre de l'adoption du PMM, le gouvernement nigérien, par exemple, a réaffirmé que le Niger avait adopté une stratégie d'adaptation aux changements climatiques et à la dégradation des sols[124]. Le Plan National d'Adaptation face aux changements climatiques dans le secteur Agricole du Niger a été adopté en avril 2020. Il met en exergue la volonté du gouvernement de trouver une solution permettant de faciliter la vie des populations obligées de se déplacer en raison des circonstances climatiques défavorables à l'agriculture et, par conséquent, aux moyens de subsistance de ces populations[125]. De façon générale, l'objectif consistant à relever les défis environnementaux dans la région du Sahel, laquelle est caractérisée par des déplacements forcés, a été adopté par le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en 2018[126].

Dans la lignée du PMR, plusieurs États africains, mais seul le Tchad pour la région du Sahel, mettent en place le nouveau Cadre d'action globale pour les réfugiés (CRFF en anglais). Le CRRF fait l'objet de la première des deux annexes à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée en septembre 2016 lors d'un sommet de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU. Il s'agit d'un ensemble complet d'engagements à mettre en place dans des situations de mouvement de réfugiés de grande ampleur. Il énumère un certain nombre d'actions et de bonnes pratiques dans quatre domaines : mesures d'accueil et d'admission (paragraphe 5), appui visant à répondre aux besoins immédiats et aux besoins à plus long terme (paragraphe 6), appui aux pays et communautés d'accueil (paragraphe 8) et un appui renforcé en faveur de solutions durables (paragraphes 9 à 16[127]). Par la Déclaration de New York, les États s'engagent à porter assistance aux personnes déplacées dans les pays frappés par des catastrophes naturelles, en prenant note de l'importance de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (paragraphe 50). Le Secrétaire Général de l'ONU a également noté que « de nombreuses personnes [étaient] contraintes de quitter leur lieu de résidence pour des raisons qui ne relèvent pas de la définition du terme de réfugié au sens de la Convention de 1951[128] ».

122 Nansen Initiative, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, 2 vols, décembre 2015.

123 *Ibid*., vol. 2.

124 République du Niger, *Déclaration d'adoption du PMM*, 10 décembre 2018, disponible sur : https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/niger.pdf.

125 République du Niger, *Stratégie et plan national d'adaptation face aux changements climatiques dans le secteur agricole SPN2A 2020-2035*, 10 avril 2020, p. 49, disponible sur : https://reca-niger.org/IMG/pdf/adaptaction_niger_spn2a_document_cadre_10042020.pdf.

126 ECOSOC, *Appui à la région du Sahel*, Doc. NU E/RES/2020/2, 10 décembre 2019.

127 Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, Doc. NU A/RES/71/1, 19 septembre 2016.

128 *Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, Rapport du Secrétaire général*, Doc. NU A/70/59, 21 avril 2016, p. 6, par. 18. Voir également p. 9, par. 27 : « Les catastrophes

Comment les législations et les politiques nationales au Sahel s'attaquent-elles à la détresse des personnes déplacées à cause du climat ?

Le 3 mai 2018, la République du Tchad a annoncé la mise en œuvre formelle du CRRF par une lettre signée par le ministre de l'Administration Territoriale, de la Sécurité Publique et de la Gouvernance Locale[129]. La mise en œuvre du CRRF vise à renforcer la protection, l'aide et la recherche de solutions pour les réfugiés, les populations déplacées et les communautés d'accueil[130]. Dans le cadre du CRRF, le gouvernement du Tchad a également décidé de mettre en œuvre une loi nationale régissant le statut des réfugiés et des demandeurs d'asile, qui a été adoptée le 23 décembre 2020[131]. Cette loi ne contient aucune disposition spécifique aux personnes déplacées en raison du climat, bien qu'il y soit mentionné que l'asile puisse également être « économique » en cas de chômage et/ou d'une rémunération insuffisante dans le pays d'origine[132]. Néanmoins, il est vrai que l'article 3, alinéa 2 de la loi tchadienne, relative à la définition des réfugiés, reprend la définition « élargie » de l'article 1, alinéa 2 de la Convention de l'OUA. Celle-ci a donné lieu à des discussions afin de savoir si elle englobe aussi les personnes contraintes de se déplacer en raison de catastrophes naturelles[133]. Le gouvernement tchadien dispose depuis longtemps d'un plan d'action

ont toujours entraîné des déplacements de populations et, compte tenu de l'augmentation de la concentration démographique urbaine et de la hausse probable, en termes de fréquence et d'intensité des aléas liés aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, elles devraient en entraîner encore davantage à l'avenir. […] Les périodes de sécheresse devraient pousser de nombreux habitants des zones rurales à rejoindre les villes, ce qui exercera des pressions sur les marchés du travail et du logement. Il ressort des données disponibles que les personnes déplacées à la suite de contraintes environnementales ont tendance à se relocaliser dans des zones encore plus vulnérables. La hausse du niveau des mers et les phénomènes météorologiques extrêmes pourraient forcer la population à quitter les régions littorales et les petits États insulaires de faible élévation. Si les victimes de catastrophes peuvent souvent retourner chez elles assez rapidement, certaines sont parfois obligées de se réinstaller de façon permanente. »

129 HCR, « Le HCR se félicite de l'adhésion du Gouvernement du Tchad au cadre d'action globale pour les réfugiés », 11 mai 2018, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/press/2018/5/5af5528e4/hcr-felicite-ladhesion-gouvernement-tchad-cadre-daction-globale-refugies.html.

130 HCR, « Applying Comprehensive Responses (CRRF) in Africa », juin 2018, disponible sur : https://www.unhcr.org/5b3346397.pdf.

131 HCR, « Le HCR se félicite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'asile au Tchad », 24 décembre 2020, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/12/5fe46167a/hcr-felicite-ladoption-nouvelle-loi-lasile-tchad.html#:~:text=Le%20HCR%2C%20l'Agence%20des,actuellement%20accueillis%20dans%20le%20pays.

132 *Rapport sur le projet de loi portant asile en République du Tchad*, n° 065/AN/TL/CPGILAAJ/2020, 18 décembre 2020 (documents figurant dans les dossiers des auteurs). Enfin, voir décret n° 11-839/PR/PM/MAT/11 portant création, organisation et attributions de la Commission nationale d'accueil, de réinsertion des réfugiés et des rapatriés (CNARR), 2 août 2011.

133 Pour un débat doctrinaire sur cette question, voir G. J. Naldi, *op. cit.* note 57, p. 79 ; R. C. Chhangani, *op. cit.* note 57, p. 9 ; Aurélie Lopez, « The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law », *Environmental Law,* vol. 37, n° 2, 2007, p. 389 ; M. R. Rwelamira, *op. cit.* note 58, p. 558 ; Taenda N. Muzenda, « The Role of Social and Economic Factors and Natural Disasters in Forced Population Displacements in Africa », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, Numéro Spécial, 1995, p. 51 ; A. Edwards, *op. cit.* note 60, p. 227 ; Tal H. Schreier « A Critical Examination of South Africa's Application of the Expanded OAU Refugee Definition: Is Adequate Protection Being Offered Within the Meaning of the 1969 OAU Refugee Convention? », LLM diss., Université du Cap, Faculté de droit, 2008, p. 18. (Document en possession des auteurs).

humanitaire pour s'assurer que les personnes déplacées puissent s'établir en sécurité et aient accès à l'éducation, aux soins de santé et à la nourriture[134].

Les pays du Sahel central, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, sont l'épicentre de la crise des déplacements forcés. Le nombre de PDI au Burkina Faso est passé de 87 000 en janvier 2019 à plus d'un million en décembre 2020. Le Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres au monde et l'un des plus exposés aux risques climatiques, fait face à une dégradation sans précédent de la situation sécuritaire intérieure[135]. Malgré une pluviométrie relativement satisfaisante en 2020, l'insécurité alimentaire et la malnutrition se maintiennent à des niveaux alarmants et encore plus préoccupants dans les zones où règne l'insécurité[136]. L'aggravation de l'insécurité et des catastrophes naturelles ont provoqué une crise des déplacements internes sans précédent, affectant chacune des treize régions que compte le pays. Le Burkina Faso accueille également environ 19 400 réfugiés et demandeurs d'asiles, dont la plupart viennent du Mali[137]. En 2009, le gouvernement burkinabé a adopté un plan national multirisque de préparation et de réponse aux catastrophes, lequel détaille le cadre juridique assurant la protection au sein du pays des personnes rendues vulnérables par des catastrophes écologiques[138]. Ce plan a été mis à jour pour la période 2013-2014[139]

134 République du Tchad, *Rapport périodique cumulé de 1998 à 2015, sur la mise en œuvre de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, septembre 2016, p. 75, par. 324 : « Le Gouvernement et ses Partenaires Techniques et Financiers ont élaboré un plan d'action humanitaire visant à assurer la sécurité des camps des personnes déplacées et leur prise en charge alimentaire, sanitaire et scolaire. Les personnes déplacées sont réparties dans les zones sécurisées notamment à Moundou, Goré, Sarh, Bagassola, Goz-Beida, etc. »

135 À ce sujet, voir par exemple, SB Morgen, *The Search for a Caliphate : Expansionist Agenda of Radical Islam from the Sahel to the Horn of Africa*, mai 2021, p. 16, disponible sur: https://www.sbmintel.com/wp-content/uploads/2021/05/202105_Caliphate_.pdf. Entre 2017 et 2019 le Burkina Faso a subi 225 attentats terroristes, le Tchad cinquante-huit, le Mauritanie neuf et le Niger 134. Le Burkina Faso arrive en deuxième position, derrière le Mali qui a été frappé par 579 attentats au cours de la même période. Institut pour l'économie et la paix, *Indice Mondial du Terrorisme 2020 : Mesurer l'impact du terrorisme*, Université du Maryland et Consortium national pour l'étude du terrorisme et des réponses au terrorisme, novembre 2020, p. 36, tableau 2.9.

136 Voir, par exemple, Daly Belgasmi, « The Issue of Food Security: The Case of Niger », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, n° 4, 2007, p. 60 : « La crise nigérienne est une crise alimentaire complexe causée par une combinaison de causes structurelles, la période de sécheresse de l'an dernier et la destruction des plantations et des pâturages par les criquets, entre août et octobre 2004. De taux de pauvreté élevés (63 %), une population à dont la croissance est parmi les plus importantes au monde, un accès limité aux soins de santé, une productivité agricole faible, la désertification et des taux de malnutrition infantile structurellement élevés (60 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de retards de croissance) sont autant d'éléments qui jouent un rôle dans cette crise. Le Niger connaît des périodes de sécheresse récurrentes qui se traduisent régulièrement par des pénuries alimentaires [traduction CICR]. » Voir également Filipo Grandi, « Opening Statement at the 70th Sessions of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme », *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n° 3, 2020, p. 520.

137 Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), *Burkina Faso : Rapport de situation*, 1er février 2021, p. 2, disponible sur : https://reports.unocha.org/fr/country/burkina-faso/.

138 *Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes*, 2009, pp. 107-108.

139 *Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes*, 2012, pp. 9-10.

et repris par le Tchad[140], le Mali[141], la Mauritanie[142] et le Niger[143], qui ont tous adopté des plans analogues. Dans le plan national burkinabé, il est intéressant de constater que la Convention de Kampala, pourtant ratifiée par le Burkina Faso en 2012, ne figure pas au rang des instruments juridiques protégeant les individus en cas de catastrophe naturelle.

En revanche, la loi burkinabé de 2014 sur la prévention et la gestion des catastrophes joue un rôle clé dans la protection des personnes déplacées en raison de catastrophes environnementales[144]. Bien que le chapitre 6 (articles 50 à 59) traite des déplacements et réinstallations des personnes forcées de fuir en raison de catastrophes, le chapitre 7 (articles 60 à 62) est spécialement consacré aux possibles crises humanitaires découlant de ces déplacements. Les communautés locales jouent un rôle important en cas de réinstallation car non seulement elles portent assistance aux personnes déplacées, mais elles sont également tenues de faciliter leur intégration, quand bien même celle-ci serait temporaire, dans le tissu socio-économique des communautés d'accueil (article 57). De plus, l'article 62 appelle à la coopération avec les États voisins dans les cas où il s'agit d'une crise humanitaire transfrontalière. Selon l'article 61, il est clair que la prévention des crises humanitaires est essentielle afin d'éviter que celles-ci ne se transforment en « catastrophes » humanitaires (article 61). La loi de 2014 vient compléter celle de 2008 sur le statut des réfugiés au Burkina Faso, qui ne mentionne pas les déplacements forcés en raison de catastrophes naturelles[145]. Dans le cas de catastrophes d'origine anthropique et naturelle, le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation, (CONASUR) apporte son soutien, notamment alimentaire et en matériel de survie aux populations lors de tels événements[146].

Le rapport de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe de 2005 qui a eu lieu à Kobe, ainsi que les résolutions qui l'accompagnent, constituent une référence importante pour le Burkina Faso au regard de la protection des personnes déplacées. Dans ce document, les États et les parties-prenantes concernées se sont efforcés de garantir que les programmes locaux pour les personnes déplacées ne viennent pas aggraver les risques pesant sur ces personnes[147].

140 *Plan d'action national de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophes, la préparation et la réponse aux urgences*, 2015-2020, septembre 2015.
141 *Plan national multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes*, 2011.
142 *Plan d'action national de renforcement des capacités en réduction des risques de catastrophes et préparation et réponse aux urgences, 2015-2018*, 2014.
143 *Plan d'action national de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophes, la préparation et la réponse aux urgences 2015-2018*, mars 2015.
144 Loi n° 012-2014/AN portant loi d'orientation relative à la prévention et à la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes, 22 avril 2014.
145 Loi n° 042-2008/AN portant statut des réfugiés au Burkina Faso, 18 décembre 2008.
146 *Rapport périodique du Burkina Faso établi en application de l'article 62 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, janvier 2015, p. 60, par. 231.
147 ONU, *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes*, Kobe (Hyogo, Japon, 18-22 janvier 2005), Doc. NU A/CONF.206/6, 16 mars 2005, p. 18, par. 4(ii)(i). Aux pages 3-4, les délégués de la conférence soulignent qu'ils « constat[ent] avec une profonde préoccupation que, partout dans le monde, les collectivités continuent de subir des pertes excessives – pertes de précieuses vies humaines et bien matériels de grande valeur – ainsi que de graves dommages, qu'elles restent contraintes à des déplacements massifs suite à diverses catastrophes. »

En 2019, le Niger a adopté une nouvelle Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes (SNRRC). La SNRRC reconnaît que le Niger est vulnérable aux effets de divers dangers parmi lesquels les inondations et les sécheresses et que ces phénomènes sont inhérents à sa situation géographique ainsi qu'à la nature changeante du climat. Une politique de planification de l'utilisation des terres encourageant l'installation des populations dans des zones exposées à des risques de dégradations environnementales, a également aggravé la situation des personnes déplacées. Le SNRRC cite les sécheresses comme le phénomène climatique le plus fréquent dans le pays et la principale cause de conflits autour de ressources naturelles comme l'eau[148]. Il convient également de relever que la notion de PDI est relativement nouvelle au Niger, mais que ce concept prend de l'importance avec l'insurrection de Boko Haram. Les personnes déplacées en raison d'inondations ne sont pas nécessairement considérées comme des PDI en tant que telles, à moins d'avoir été déplacées en raison d'un conflit. Ces considérations ont eu des conséquences sur la mise en œuvre de la loi sur la protection et l'assistance des déplacés internes du Niger de 2018, soulignant ainsi le besoin de sensibiliser les principales parties-prenantes sur leurs obligations à l'égard des PDI affectées par des catastrophes naturelles[149].

En décembre 2020, le Tchad adopté sa nouvelle Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes et son plan d'action. L'un des objectifs de cette nouvelle stratégie est de prévenir les risques de nouvelles catastrophes naturelles et, ainsi, de nouveaux déplacements de population. À cette fin, ce document vise à encourager les Tchadiens à adopter une culture de prévention des risques de possibles nouvelles catastrophes environnementales, par la coopération entre tous les acteurs ayant participé à ce processus de prévention. Les principes guidant cette nouvelle approche culturelle sont nombreux. Ils comprennent le développement et le renforcement des mécanismes d'alerte précoce et la promotion de comportements résilients dans les communautés touchées, en garantissant un droit de prévention et de réduction des risques de catastrophes naturelles pour tous, car la protection et le bien-être des personnes demeurent d'une importance capitale[150]. Il est intéressant de constater que les autorités tchadiennes envisagent l'intégration des personnes déplacées (réfugiés comme PDI) au sein des communautés locales, étant donné que leur retour vers leur lieu d'origine ne semble pas envisageable à court ou moyen terme[151].

148 Sanjula Weerasinghe, *Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia*, HCR et OIM, 2021, p. 134.

149 *Ibid*., p. 139.

150 République du Tchad, *Stratégie nationale et Plan d'actions pour la gestion des risques de catastrophes*, décembre 2020, chap. 3, (« Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe »), pp. 39-43. Document en possession des auteurs. Pour des documents antérieurs relatifs aux catastrophes naturelles au Tchad, République du Tchad, *Rapport d'évaluation des capacités nationales pour la réduction des risques, la préparation et la réponse aux urgences au Tchad*, avril 2014 ; République du Tchad, *Plan d'action national de renforcement des capacités pour la réduction des risques de catastrophes, la préparation et la réponse aux urgences* (2015-2020), septembre 2015.

151 République du Tchad, *Stratégie nationale*, *op. cit*. note 150, par. 2(3)(5) (« Mouvements de population »). Pour plus de détails, voir p. 37 : « La présence de camps de réfugiés/déplacés/retournés continue à représenter une préoccupation majeure sur le plan humanitaire. De toute évidence, on devrait

En ce qui concerne les législations nationales sur les réfugiés des trois pays restants parmi ceux sur lesquels porte notre étude[152], en Mauritanie, le décret n° 22 de 2005 précise, dans sa première partie, les conditions pour l'obtention ou la perte du statut de réfugié. Il crée une Commission Nationale Consultative sur les réfugiés qui peut donner un avis consultatif au ministre de l'intérieur sur les demandes d'admission au statut de réfugié (article 4), en se fondant, pour chacune d'elles, sur les éléments les justifiant transmis par le HCR. Dans sa seconde partie, le décret énumère les droits et obligations des réfugiés, puisant dans les dispositions de la Convention de l'OUA (ratifiée par la Mauritanie en 1972) et de la Convention de 1951 ainsi que de son Protocole de New York (tous deux ratifiés par la Mauritanie en 1987[153]). Aucune mention n'est faite des déplacements forcés en raison de catastrophes environnementales. De la même façon, la Stratégie Nationale sur la Migration, mise en œuvre en octobre 2010, ne fait aucune référence spécifique à ces situations[154].

La législation malienne sur les réfugiés, qui remonte à 1998, ne contient aucune disposition sur les déplacements forcés en raison de catastrophes écologiques, sa structure étant analogue à celle de la législation mauritanienne[155]. Contrairement à la Mauritanie, la loi malienne sur les réfugiés n'a pas institué une commission nationale sur les réfugiés ; cependant, il en a été créé une par un décret spécifique ultérieur[156]. Si le Mali a ratifié la Convention de l'OUA en 1981, ce pays avait déjà ratifié la Convention de 1951 ainsi que le Protocole de New York, en 1973. En revanche, la Constitution du Mali, dans son article 16, apporte des précisions en disposant qu'« en cas de catastrophe naturelle constatée, tous les citoyens ont le devoir d'apporter leur concours[157] ».

La loi nationale nigérienne sur le statut des réfugiés, tout comme celle des deux pays précédents, ne contient aucune disposition relative aux déplacements forcés causés par des catastrophes naturelles. Il s'agit de la loi la plus ancienne des trois pays

s'attendre à ce que la situation se maintienne longtemps encore, le retour de ces réfugiés dans leur pays d'origine restant très improbable. L'approche de réinsertion socio-économique des réfugiés dans les communautés d'accueil en apportant une assistance élargie réfugiés/populations hôtes, en application dans le sud du pays doit être suivie minutieusement. Ces communautés hôtes sont estimées à 734 000 personnes. »

152 Sur la loi sur l'asile au Tchad, *op. cit*. note 131.

153 Décret n° 2005-022 fixant les modalités d'application en République islamique de Mauritanie des conventions internationales relatives aux réfugiés, 3 mars 2005.

154 *Document de stratégie nationale pour une meilleure gestion de la migration*, octobre 2010.

155 Loi n° 998-40 de 1998 portant sur le statut des réfugiés, 19 mai 1998.

156 Décret n° 98-354/P-RM portant création de la Commission Nationale chargée des Réfugiés (CNCR), 28 octobre 1998.

157 Décret n° 92-0731 P – CTSP portant promulgation de la Constitution, 25 février 1992. Voir également *Rapport périodique du Mali à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la mise en œuvre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 2001-2011*, décembre 2011, pp. 75-76, par. 363 : « La même Constitution précise un certain nombre de devoirs qui incombent à tout citoyen : le devoir pour tous de protéger et de défendre l'environnement et la qualité de vie, le devoir pour tous les citoyens d'apporter leur concours en cas de calamité naturelle constatée, le travail, la défense de la patrie, le devoir de remplir toutes ses obligations civiques et notamment de s'acquitter de ses contributions fiscales, le devoir de respecter la constitution (articles 15 à 24). »

puisqu'elle a été promulguée en 1997[158]. Le Niger a également adopté les principaux instruments de droit international sur les réfugiés depuis longtemps, puisqu'il a ratifié la Convention de l'OUA en 1971, la Convention de 1951 en 1961 et enfin, le Protocole de New York en 1970.

Les principaux instruments juridiques de protection des réfugiés des cinq pays qui sont examinés dans cet article, ne semblent pas conçus pour répondre aux inquiétudes causées par les problèmes croissants liés aux déplacements induits par le climat. C'est pourquoi les auteurs du présent article appellent à une révision rapide de ces textes (par la création de nouveaux instruments ou des amendements à apporter aux textes en vigueur) afin d'y inclure les déplacements causés par les catastrophes naturelles, une situation qui, de toute évidence, n'a pas été prise en compte par les rédacteurs des instruments juridiques sur les réfugiés actuellement en vigueur.

Efficacité des législations et des politiques sous-régionales au Sahel pour lutter contre la détresse des personnes déplacées à cause du climat

Au niveau sous-régional, les cinq États sont membres de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le traité qui l'établit, considérant dans son article 3, que la libre circulation des personnes est un objectif prioritaire de la communauté économique sous-régionale. Il dispose que les mêmes droits, avantages et obligations des citoyens d'un État membre doivent également s'appliquer aux ressortissants des pays signataires, dans le respect des dispositions de leurs constitutions respectives. La mise en œuvre de cet objectif précis a fait peu de progrès, mais un certain nombre d'États membres de la CEN-SAD assouplissent de plus en plus leurs politiques et ont mis en place des dispositifs qui ont porté leurs fruits et favorisé les déplacements interrégionaux de personnes ; les pays qui sont également membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) tendent à être plus avancés dans l'assouplissement des restrictions à la mobilité transfrontalière. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger sont également membres de la CEDEAO. La reconnaissance de la nécessité d'une intégration économique, notamment la libre circulation des personnes, des biens et des services, a poussé à l'adoption, en 1979, du Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement[159]. La première

158 Loi n° 97-16 portant statut des réfugiés, 20 juin 1997. Voir également décret n° 98-382/PRN/MI/AT déterminant les modalités d'application de la Loi n° 97-016 portant statut des réfugiés, 24 décembre 1998 ; Arrêté n° 208/MI/AT/SP/CNE portant règlement intérieur de la Commission Nationale d'Éligibilité au Statut des Réfugiés, 14 juillet 2000.

159 CEDEAO, Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, A/P 1/5/79, 29 mai 1979. De façon générale, pour l'action de la CEDEAO au Sahel, voir L. Balmond, *op. cit*. note 112, p. 41 : « Pour le Sahel plus particulièrement, [la CEDEAO] s'est dotée d'une Stratégie pour le Sahel, adoptée en 2014 complétée par une stratégie contre-terroriste et son plan de mise en œuvre 23 puis en 2015 d'une Initiative – base de données socio-économiques pour le Sahel pour assurer les actions de suivi et d'évaluation de sa Stratégie. Toutefois, si l'action [de la CEDEAO] dans le maintien de la paix n'a pas été négligeable, elle n'a pas développé une véritable stratégie intégrée au profit du Sahel, se concentrant sur les questions de sécurité et sur la lutte contre le terrorisme. »

partie de ce Protocole garantit la libre entrée des citoyens d'États membres sans visa, pour quatre-vingt-dix jours et a été ratifiée par tous les États membres en 1980. La deuxième partie du Protocole, relative au droit de résidence, est entrée en vigueur en juillet 1986. Elle a été ratifiée par tous les États membres[160]. En revanche, le droit d'établissement figure dans le Protocole additionnel relatif à l'exécution de la troisième partie du Protocole de la CEDEAO[161]. Ce Protocole additionnel donne le droit aux ressortissants des États membres de s'installer ou de s'établir dans les États membres de la CEDEAO et de mener des activités professionnelles dans les mêmes conditions que celles s'appliquant aux ressortissants du pays d'accueil[162]. Cependant, le Protocole additionnel, à l'instar du Protocole de 1979, ne contient aucune disposition particulière relative aux déplacements forcés causés par des catastrophes naturelles dans la région. Afin de développer davantage sa politique de mobilité au sein de la région, la CEDEAO a lancé un système de passeports sous-régionaux en 2000[163]. Bien que ces passeports aient pour but de faciliter la circulation des personnes, il reste que les plus vulnérables d'entre elles au changement climatique sont souvent celles qui sont les plus désavantagées et les moins en mesure de se déplacer[164].

D'un autre côté, les gouvernements du Burkina Faso, du Tchad, du Mali, de la Mauritanie et du Niger se sont engagés à mettre la protection des personnes déplacées et des communautés d'accueil au cœur de leur action. Le 12 octobre 2020, ces gouvernements ont lancé le Processus de Bamako, une plateforme intergouvernementale visant à mettre en place des actions rapides et concrètes afin de renforcer la coordination entre les acteurs de la sécurité et de l'humanitaire et de garantir un accès humanitaire aux populations affectées, leur protection et une assistance adéquate. Les cinq domaines d'intervention au centre du processus sont : « 1) l'accès humanitaire et la coordination civilo-militaire, 2) la protection dans le cadre du plan de l'ONU pour la prévention de l'extrémisme violent, 3) l'accès à l'asile dans le cadre de déplacements massifs de réfugiés et de mouvements mixtes, 4) les solutions aux problèmes des réfugiés, des PDI et des autres populations civiles, 5) l'accès aux actes d'état civil, aux documents d'identité et à la nationalité[165] ». Ce processus intergouvernemental correspond à la mise en œuvre des conclusions adoptées au

160 John Agyei et Ezekiel Clottey, *Operationalizing ECOWAS Protocol on Free Movement of People among the Member States: Issues of Convergence, Divergence and Prospects for Sub-Regional Integration*, 2008, p. 10, disponible sur : https://www.migrationinstitute.org/files/events/clottey.pdf.

161 CEDEAO, Protocole additionnel sur la mise en œuvre de la troisième étape (droit à l'établissement) du Protocole sur la liberté de mouvement des personnes, le droit de résidence et d'établissement, A/SP 2/5/90, 29 mai 1990.

162 Michael P. Okom et Rose Ohiama Ugbe, « The Right of Establishment under the ECOWAS Protocol », *International Journal of Law*, vol. 2, n° 5, 2016.

163 Aderanti Adepoju, Alistair Boulton et Mariah Levin, *Promoting Integration through Mobility: Free Movement and the ECOWAS Protocol*, Nouvelles parutions en matière de recherche sur les réfugiés, Article n° 150, décembre 2007, p. 6, disponible sur : https://www.unhcr.org/49e479c811.pdf.

164 Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), *Sécurité des moyens d'existence : changements climatiques, migrations et conflits au Sahel*, 2011, p. 23, disponible sur : https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sahel_FR.pdf.

165 *HCR, Rapport d'avancement : réponse du HCR à la crise au Sahel*, octobre 2020, p. 3, sur : https://tinyurl.com/yjs8smdr.

cours du Dialogue Régional de 2019 dans les cinq pays qui ont également signé la Déclaration de Bamako, par laquelle les représentants des cinq États ont fait part de leur volonté de consolider la coopération afin de renforcer la protection des personnes contraintes de se déplacer dans la région. Bien que le sujet des personnes déplacées pour des causes environnementales n'ait pas été explicitement mentionné, plusieurs des recommandations s'appliquent également aux déplacements forcés en raison de catastrophes causées par le climat. Par exemple, les gouvernements ont accepté de renforcer la coordination entre les acteurs humanitaires sur le terrain et les autorités locales afin de faciliter l'accès aux personnes se trouvant dans les zones affectées de la région. De plus, ils se sont mis d'accord pour renforcer les partenariats avec les communautés locales dans les situations d'urgence pour compenser d'éventuelles lacunes là où l'accès des acteurs humanitaires est limité ou difficile et pour mettre en place un système d'alerte permettant une meilleure coordination entre les pays en cas de mouvements transfrontaliers. Enfin, les autorités des cinq pays se sont engagées à mettre en œuvre la Convention de Kampala, étant donné que ces pays l'avaient déjà ratifiée[166].

En ce sens, une avancée conséquente a eu lieu au Niger qui, en 2018, est devenu le premier pays africain à adopter une loi sur la protection des PDI[167]. La loi n° 2018-74 sur la protection et l'assistance des personnes déplacées internes a bénéficié d'une grande impulsion de la part du ministère de l'action humanitaire et de la gestion de catastrophes qui, début 2018, a créé un comité spécial chargé d'élaborer une loi sur les PDI dans le pays[168]. Plus récemment encore, le ministère de la justice a confirmé que la loi 2018-74 permet au Niger de promouvoir davantage de solidarité et de coopération entre les Nigériens dans l'optique de trouver des solutions durables à la détresse des PDI[169].

La loi n° 2018-74 vise à promouvoir et renforcer les mesures pour prévenir, atténuer et éliminer les causes de nature à provoquer des déplacements internes[170]. Cette loi, qui s'inspire de la Convention de Kampala ainsi que des Principes directeurs des NU de la Résolution 1998/50 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU[171], considère également que les personnes fuyant leurs habitations ou lieux habituels de résidence en raison de catastrophes naturelles sont considérées comme

166 *Dialogue régional de protection et de solutions dans le cadre des déplacements forcés au Sahel/Déclaration ministérielle et conclusions de Bamako*, 11-12 septembre 2019 ; *Déclaration ministérielle réaffirmant les conclusions de Bamako*, 9 octobre 2019.

167 Loi n° 2018-74 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes, 10 décembre 2019.

168 Arrêté n° 1 MAHCG/SG portant création, attributions et composition du comité directeur chargé de l'élaboration du projet de loi sur les personnes déplacées internes (PDI) au Niger, 2 février 2018.

169 *Note verbale N° 01/MJ/SG/DGDH/PJJ/AS en date du 27 août 2019 adressée à la Commission de l'Union Africaine par les Ministères de la Justice de la République du Niger*, 29 août 2019. p. 2.

170 *Le Quinzième (15e) rapport périodique de la République du Niger sur la mise en œuvre de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples couvrant la période 2017-2019*, p. 94, le par. 445 explique plus en détails : « Le texte définit les rôles et les responsabilités en matière de protection contre les déplacements internes et fait référence aux solutions durables, notamment le retour volontaire dans leur [les PDI] lieu d'origine, l'intégration locale sur le lieu du déplacement ou l'installation ailleurs dans le pays. »

171 Commission des droits de l'homme Res. 1998/50, « Personnes déplacées internes », Doc. NU E/CN.4/RES/1998/50, 17 avril 1998.

des PDI (article 2, alinéa 1). La loi n° 2018-74 fournit de nombreuses précisions quant à la notion de « vulnérabilité ». En effet, dans son article 2, alinéa 8, elle renvoie, pour ce qui est du sens du terme de « vulnérabilité », à la définition qui en est donnée par la loi de 2018 déterminant les principes fondamentaux de la protection sociale[172]. En cas de catastrophe environnementale, les autorités nationales compétentes prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir les risques de déplacement interne (article 7), et si le déplacement est inévitable, les autorités doivent faire de leur mieux pour en atténuer les effets (article 9). L'article 31 qui aborde les violations commises contre les PDI, s'avère particulièrement intéressant. Les déplacements arbitraires dans le cadre de catastrophes environnementales figurent au rang des infractions passibles de poursuites. Ainsi en est-il des évacuations forcées en cas de catastrophe d'origine naturelle ou pour d'autres causes, si ces évacuations ne sont pas exigées par la sécurité et la santé des personnes concernées. La peine encourue est la même pour ces deux infractions : quinze à trente ans de prison et une amende de trois à sept millions de francs CFA. Après l'adoption de la loi n° 2018-74, le Niger adopté deux décrets, en avril 2020, afin de la mettre en œuvre. L'un de ces décrets est relatif aux modalités d'application de la loi n° 2018-74 et doit être mis en œuvre par le ministère de l'aide humanitaire et de la gestion des catastrophes[173]. Le second décret est relatif à l'organisation et au fonctionnement du comité de coordination nationale de protection et d'assistance aux PDI, établi conformément à l'article 26 de la loi sur les PDI[174].

Au paragraphe 8 de la Résolution 1998/50, la Commission des droits de l'homme a remercié les gouvernements qui avaient invité les représentants du Secrétaire général de l'ONU à visiter leurs pays pour évaluer la situation des PDI. Sur invitation quelque peu tardive du Niger, la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des PDI a visité le pays, du 18 au 24 mars 2018, en insistant sur le fait que les PDI devraient être consultées sur toutes les initiatives relatives à leur situation (paragraphe 32) et en saluant la création en 2017, du ministère de l'aide humanitaire et de la gestion des catastrophes, mentionné ci-dessus. Ce ministère constitue l'un des piliers institutionnels chargés de la réponse à la situation des PDI dans le pays[175].

172 Loi n° 2018-22 déterminant les principes fondamentaux de la protection sociale, 27 avril 2018.

173 Décret n° 2020-298/PRN/MAH/GC déterminant les modalités d'application de la loi n° 2018-74 de décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes, 17 avril 2020.

174 Décret n° 2020-297/PRN/MAH/GC déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement du comité de coordination nationale de protection et d'assistance aux personnes déplacées internes, 17 avril 2020.

175 *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, sur sa mission au Niger*, Doc. NU A/HCR/38/39/Add. 3, 9 mai 2018, p. 6, le paragraphe 22 est rédigé comme suit : « Le Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes, établi en 2016 à partir de l'ancienne Cellule de coordination humanitaire, figure parmi les institutions responsables de la réponse à la situation des déplacés dans leur propre pays. Avec ses homologues régionaux, il est à l'avant-garde de la réponse du Gouvernement face à la crise humanitaire. Ce ministère est notamment responsable de coordonner les réponses au plan national en relation avec les ministères et les structures concernés en élaborant des plans d'urgence et des plans d'actions ; d'assurer la coordination intersectorielle avec les institutions nationales (ministères, régions et sous-régions) et les structures concernées par l'action humanitaire et la gestion de catastrophes ; de procéder à toutes enquêtes et évaluations afin de diagnostiquer les situations d'urgence humanitaire et de catastrophe, d'évaluer les

Entre autres tâches, il est également chargé d'élaborer et de mettre en œuvre tous les projets relatifs à l'accueil des PDI dans les régions où elle sont déplacées et à leur réintégration dans leurs régions d'origine[176].

En 2009, le Rapporteur spécial a également visité le Tchad, du 3 au 9 février. À cette occasion, le Rapporteur spécial a été informé du fait que les déplacements vers des zones aux écosystèmes déjà fragiles auraient encore augmenté la pression sur les ressources déjà limitées de ces zones. Sans intervention du gouvernement pour, par exemple, empêcher la coupe abusive de bois et la surutilisation des terres pour le pâturage, il ne fait guère de doute que la situation se serait détériorée. Cela aurait même pu aboutir à un accès encore plus limité aux ressources primaires (terres arables, eau, bois) à la fois pour les communautés locales et pour les PDI. Un accès aussi limité aurait pu déboucher sur des guerres civiles et ainsi à engendrer de nouveaux déplacements[177]. Cependant, dans son rapport, le Rapporteur spécial n'a pas donné de solutions concrètes possibles pour limiter le nombre croissant de PDI dus au climat. Le Tchad, dont l'ancien Président Idriss Deby, longtemps au pouvoir (1992-2021[178]), est récemment décédé, s'est longtemps battu pour répondre aux besoins des PDI, en particulier dans la partie est du pays. En 2019, le nombre de PDI au Tchad en raison du conflit et des violences, était six fois plus élevé que celui des PDI dus à des catastrophes naturelles[179]. Malheureusement, l'action des pouvoirs publics pour intégrer les PDI dans leurs régions d'accueil (étant donné qu'il était impossible de les renvoyer là d'où elles venaient) avaient, d'une certaine façon, échoué à satisfaire les attentes. Néanmoins, les acteurs nationaux

besoins et d'apporter des réponses préliminaires ; d'élaborer et de mettre en œuvre des projets d'appui à l'accueil et à la réinsertion des personnes refoulées et rapatriées, des personnes déplacées dans leur propre pays et des populations hôtes ; et de gérer avec les ministères concernés les camps de réfugiés et de déplacés sur le territoire national. »

176 Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes, *Avant-projet de politique nationale de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes*, août 2018, p. 20, par. 4(1)(1)(3). À sa page 41, ce document fournit plusieurs définitions intéressantes : « Catastrophe : rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société engendrant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources » ; « *Catastrophe naturelle* : c'est un événement d'origine naturelle, subit et brutal, qui provoque des bouleversements importants pouvant engendrer de grands dégâts matériels et humains. Il s'agit des inondations, de sécheresses, des invasions acridiennes et d'autres calamités. » ; « *Catastrophe anthropique* : est considérée comme une catastrophe anthropique, toute menace comportant un élément intentionnel, de négligence ou d'erreur humaine ou impliquant la défaillance d'un système conçu par l'homme. »

177 *Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays : mission en République du Tchad*, Doc. NU A/HCR/13/21/Add.5, 22 décembre 2009, p. 14, par. 49. A cet égard, le paragraphe 50 de ce document apporte un éclairage : « Pour prévenir de nouveaux déplacements, le Représentant estime que cette situation nécessite de la part du Gouvernement tchadien à la fois une action humanitaire et des projets de relèvement précoce en étroite coopération avec les acteurs de développement. Ces projets devraient viser la réhabilitation de l'environnement dans les zones de déplacement et la promotion des moyens de production respectueux de l'environnement et adaptés aux conditions climatiques extrêmes afin d'atteindre l'autosuffisance des communautés affectées par le déplacement. »

178 « Idriss Déby Obituary: End of Chad's 'Great Suvivor' », *BBC News*, 21 avril 2021, disponible sur : https://www.bbc.com/news/world-africa-56816290.

179 Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), « Chad : Country Information », disponible sur : https://www.internal-displacement.org/countries/chad.

et internationaux espèrent qu'une nouvelle dynamique puisse être trouvée afin d'imaginer des solutions durables pour soulager la détresse des déplacés internes[180]. Au même moment, le gouvernement tchadien était sollicité par des organisations non-gouvernementales, des organisations internationales et des agences de l'ONU œuvrant à la protection dans des crises humanitaires pour élaborer un plan d'action afin d'identifier les défis, d'y apporter des réponses concrètes et de revoir sa législation nationale au vu de la détresse des PDI[181]. Un programme détaillé et cohérent est nécessaire pour faire face au nombre croissant de PDI souffrant de famine dans les zones bordant le lac Tchad[182]. Beaucoup des populations vivant autour du lac ont été déplacées plusieurs fois en raison du conflit, dépensant toutes leurs économies au cours de ces déplacements. La diversification des cultures, essentielle pour assurer une production alimentaire suffisante, est rendue plus difficile car les agriculteurs n'ont plus les moyens financiers suffisants pour planter plusieurs espèces à différents endroits[183].

La sensibilisation des communautés aux violences basées sur le genre est également nécessaire étant donné que, parmi les PDI dans le pays, nombreuses sont des femmes[184]. Cette action devrait s'accompagner d'un travail visant à améliorer l'accès des PDI aux infrastructures de santé et aux écoles[185]. En 2013, étant donné la situation délicate des PDI dans le pays, l'UA a organisé à N'Djamena, un atelier sur la mise en œuvre des législations nationales et l'application de la Convention de Kampala en Afrique. Un groupe de travail a été consacré à la situation particulière des PDI au Tchad. Le groupe de travail a élaboré une série de recommandations traitant de sujets déjà analysés dans cet article et il a également cherché à favoriser la promulgation de certaines lois nationales sur la protection des PDI, bien que le Tchad n'ait pas encore adopté cette législation[186].

Comme cela a été souligné ci-dessus, récemment, le Burkina Faso a également connu, une augmentation du nombre de PDI. Selon le CONASUR, fin 2020, le pays dénombrait 1 074 993 PDI[187]. Après une consultation menée auprès

180 ACTED, OXFAM et autres, *Solutions durables pour les personnes déplacées : Les défis à l'est du Tchad*, mars 2012, pp. 19-21.

181 Cluster production du Tchad, *Stratégie du cluster production*, août 2016, p. 15.

182 Action contre la faim, *Réfugiés et déplacés autour du Lac Tchad*, Bulletin Trimestriel, n° 123, septembre-novembre 2016, p. 7-8. Voir également Oxfam International, *op. cit.* note 9, p. 26 : « À ce jour, 2,6 millions de personnes, dont 1,5 millions d'enfants, ont été déplacées par la crise humanitaire dans et autour du bassin du lac Tchad, les exposant à la violence et à la malnutrition. »

183 Janani Vavekananda et autres, *Shoring up Stability: Addressing Climate and Fragility Risks in the Lake Chad Region*, Adelphie, Berlin, 2019, p. 51 disponible sur : https://www.adelphi.de/en/publication/shoring-stability. Voir également Amali Tower, *Shrinking Options: The Nexus between Climate Change, Displacement and Security in the Lake Chad Basin*, Climate Refugees, 18 septembre 2017, p. 10, disponible sur : https://indd.adobe.com/view/bf1670bb-4562-402e-a6c2-ebb3298cf8e5.

184 OCHA, *Plan de réponse humanitaire : Tchad*, février 2020, p. 59.

185 *Ibid*. p. 77.

186 UA, *Atelier de l'Union Africaine sur la transposition en droit national de l'application de la Convention de Kampala sur les personnes déplacées internes : Résumé des discussions, conclusions et recommandations*, 2-3 mai 2013, pp. 5-6.

187 Alice. S. Thiombiano : « Burkina Faso : 1 074 993 déplacés internes en 2020, selon le CONASUR », *Burkina 24*, 9 janvier 2021, disponible sur : https://www.burkina24.com/2021/01/09/burkina-faso-1-074-993-deplaces-internes-en-2020-selon-le-conasur/.

des communautés de PDI au Burkina Faso, par le HCR et d'autres organisations en 2020, il s'est avéré que les inquiétudes et demandes des communautés de PDI étaient similaires dans tout le pays. Les PDI ont critiqué les mesures prises par le gouvernement pour empêcher les déplacements et encourager le dialogue social[188]. De plus, les PDI ont souligné que les femmes, les personnes âgées et les personnes souffrant d'un handicap physique, étaient exclues des décisions les concernant. En outre, les PDI ont également signalé le faible taux de scolarisation. En revanche, les communautés de PDI ont déclaré qu'elles avaient reçu suffisamment d'informations concernant la pandémie de COVID-19. Cependant, au vu de leurs conditions de vie, la mise en place de mesures telles que la distanciation sociale et le lavage régulier des mains était problématique[189]. Cela était déjà souligné dans un rapport du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) datant de juillet 2020, qui insistait également sur la nécessité de construire davantage d'abris pour éviter la surpopulation de ceux existant[190].

La pandémie qui vient s'ajouter aux troubles civils, aux inondations et aux sécheresses a également pesé sur la situation des PDI au Mali, où l'on en dénombrait près de 300 000 au début de l'année 2021[191]. En 2020, la BAD accordait un montant de près de 50 millions de dollars américains au Mali pour l'aider à porter assistance aux PDI dans le cadre de la pandémie[192]. En mars 2021, elle a déboursé 150 000 dollars américains supplémentaires pour aider les PDI dans le pays, en leur procurant de la nourriture, un accès à l'eau potable et des abris plus durables, ainsi qu'en identifiant les femmes exposées à des risques de violences basées sur le genre[193]. En mai 2015, le ministère de la Solidarité, de l'Aide humanitaire et de la Reconstruction du Nord du Mali a publié une stratégie nationale sur la gestion de la situation des PDI dans le pays. Le ministère avait élaboré cette stratégie sur le fondement du mandat qui lui est dévolu par le décret n° 280 de 2014[194]. Dans ce cadre, il était souligné que le processus de réintégration des PDI dans leurs régions d'origine

188 HCR, OCHA et autres, Burkina Faso : *Consultations avec les personnes déplacées internes et les communautés hôtes au nom du Panel de Haut Niveau sur le Déplacement Interne : Rapport Final*, septembre 2020, p. 28-29.

189 *Ibid*.

190 OCHA, *Burkina Faso : Plan de réponse humanitaire révisé*, juillet 2020, pp. 62-63. Pour une référence générale sur la réponse humanitaire à l'afflux de PDI au Burkina Faso, voir Haruna Kiemtore : « Analyse de la dimension genre dans la réponse humanitaire face à l'afflux de personnes déplacées internes au Burkina Faso », mémoire pour l'obtention du Master 2, Institut International d'Ingénierie, Ouagadougou, 2019, disponible sur : http://documentation.2ie-edu.org/cdi2ie/opac_css/doc_num.php?explnum_id=3491.

191 OCHA, *Mali : Rapport de Situation*, 3 février 2021, disponible sur : https://reports.unocha.org/fr/country/mali/.

192 BAD : « Mali : La Banque africaine de développement accorde une aide humanitaire d'urgence de 150 000 dollars pour la prise en charge des personnes déplacées internes à Bamako », 11 mars 2021, disponible sur : https://tinyurl.com/4z4p2mu8.

193 *Ibid*.

194 Décret n° 2014-0280/P-RM fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement, 25 avril 2014.

était d'une importance capitale[195]. Le même objectif était également mis en exergue dans le document intitulé *Orientations et priorités du gouvernement (malien) pour la période 2013-2018*[196]. Cependant, d'autres études (sur la réforme de l'architecture gouvernementale) ont rendu le décret n° 280 inapplicable, tout en affaiblissant les compétences du ministère[197]. De plus, bien que le gouvernement malien ait ratifié la Convention de Kampala le 16 juin 2010, le Comité technique de Domestication de la Convention de Kampala au Mali travaille toujours à sa transposition dans le droit interne[198]. De plus, l'adoption de la Convention de Kampala ne dispense pas de la nécessité d'adopter un certain nombre d'amendements législatifs pour compléter de façon cohérente les normes introduites par la Convention[199].

Enfin, la Mauritanie est le pays de la région dont le nombre de PDI est le moins élevé : 6 600 en 2019, toutes les personnes déplacées l'étant en raison de catastrophes naturelles (principalement des inondations, mais certaines à cause de tremblements de terre[200]). Cependant, le problème des PDI dans le pays n'est pas encore considéré comme une urgence par les autorités nationales qui, jusqu'à présent, n'ont jamais prévu, par exemple, de cadre institutionnel pour faire face (entièrement ou partiellement) à la situation (la Mauritanie a ratifié la Convention de Kampala le 5 mars 2015[201]). Par exemple, les PDI ne sont pas citées en tant que telles dans le rapport périodique que le pays a soumis à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) en mars 2017[202], pas plus que la CADHP n'a noté que cette information manquait dans ses observations envoyées en réponse au rapport[203]. Le dernier rapport sur les activités du commissaire mauritanien aux droits de l'homme et à l'action humanitaire a été publié en 2017, mais cette publication

195 *Stratégie nationale de gestion des personnes déplacées internes et des rapatriés*, mai 2015, p. 2, par. 2(1) : « L'objectif général est de contribuer à la stabilisation […] par le biais de la réinsertion socioéconomique des populations affectées […] , afin de créer un environnement favorable au développement durable du pays. »

196 *Orientations et priorités du gouvernement (Malien) pour la période 2013-2018*, 2012, voir, notamment, pp.10-12, par. 6 (« Mise en oeuvre d'une politique active de développement sociale ». Voir également *Plan d'actions prioritaires d'urgence (PAPU) du gouvernement (2013-2014)*, mars 2013, p. 1, où l'aide humanitaire est établie comme une priorité absolue pour le gouvernement.)

197 HCR, NRC et IDMC, *Examen du cadre normatif et institutionnel malien relatif à la protection des personnes déplacées à l'intérieur du Mali*, mars 2017, p. 11.

198 Décision n° 2016-0109/MSAHRN/SG portant création du Comité Technique de Domestication de la Convention de Kampala, 28 avril 2016.

199 HCR, NRC et IDMC, *op. cit*. note 197, p. 13.

200 IDMC : « Mauritania: Country information », disponible sur : https://www.internal-displacement.org/countries/mauritania.

201 Voir, par exemple, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Action humanitaire et relations avec la société civile, *Recueil de textes jurdiques de protection et de promotion des droits humains en Mauritanie*, novembre 2019. Ce document, cependant ne contient aucune disposition relative à la protection des PDI au sein du pays.

202 *10e, 11e, 12e, 13e et 14e Rapports périodiques de la République Islamique de Mauritanie sur la mise en oeuvre des dispositions de la chartes africaine sur les droits de l'homme et des peuples*, juillet 2016 (soumis le 22 mars 2017).

203 CADHP, *Observations finales – Mauritanie: 10e, 11e, 12e, 13e et 14e Rapports Périodiques*, 2006-2014, 13-22 février 2018.

ne fait également aucune allusion aux PDI[204]. La recherche d'un projet d'envergure envisageant la protection des PDI est en cours et celui-ci devrait être élaboré par les autorités mauritaniennes le plus rapidement possible.

L'UA est intervenue au Sahel, proposant une stratégie pour la région. Néanmoins, les engagements concernant les déplacements dans la région ont été trop généraux, se limitant à une aide pour mobiliser des fonds pour les populations dans le besoin, y compris les PDI et les réfugiés[205]. Cependant, l'UA reconnaît que la dégradation de l'environnement causée par le changement climatique et d'autres catastrophes naturelles comme les périodes de sécheresse et les inondations, représente un facteur qui met à mal les perspectives de développement dans la région[206]. Pour cette raison, une autre responsabilité de l'UA est d'apporter son aide pour établir des centres de coordination pour la gestion des catastrophes naturelles[207]. L'UA a également relevé que dans les situations de catastrophe naturelle, le droit des personnes à la libre circulation et le droit de séjour, consacrés à l'article 12, alinéa 1 de la Charte africaine, ne doivent pas être restreints « sauf si ces restrictions sont conformes à la la loi et sont absolument nécessaires pour protéger la vie, la santé ou la sécurité des personnes affectées. Après la période d'urgence, le retour des personnes touchées dans leur lieu de résidence ne doit pas être limité, sauf si cette résidence est située dans des lieux présentant un réel danger » pour ceux qui reviennent[208].

Conclusion

En Afrique, le changement climatique a des répercussions sur les déplacements de personnes et son influence a augmenté progressivement au fil du temps. Cependant, étant donné la relation complexe entre déplacements et changement climatique, il

204 Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à l'Action humanitaire et aux Relations avec la Société Civile, *Rapport d'activités 2016 : Des progrès importants accomplis*, 2017. Voir également : Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à l'Action humanitaire et aux Relations avec la Société Civile, *Plan d'actions stratégique 2015-2017 et Perspectives 2018-2019*.

205 UA, *Stratégie de l'union africaine pour la région du Sahel*, PSC/PR/3(CDXLIX), 11 août 2014, p. 9, par. 22.

206 *Ibid*., p. 17, par. 35.

207 *Ibid*., p. 16, par. 33(vi).

208 CADPH, Observation Générale n° 5 sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : le droit à la liberté de circulation et de résidence (article 12 (1)) », p. 7, par. 18. Pour une analyse générale de l'Observation générale n° 5, voir Romola Adeola, Frans Viljoen et Tresor Makunya Muhindo, « A Commentary on the African Commission's General Comment on the Right to Freedom of Movement and Residence under Article 12(1) of the African Charter on Human and Peopls' Rights », *Journal of African Law*, vol. 65, n° S1, 2021, p. 150 : « Il est important que la Commission africaine rappelle continuellement aux États les dispositions de l'Observation générale n° 5 et encourage à mettre en place un processus d'établissement de rapports par les États pour interagir de manière plus directe et plus visible sur ce sujet avec eux. De plus, il est important que le l'Observation générale n° 5 soit utilisée dans la jurisprudence relative droits de l'homme au niveau régional. Et surtout, il faut une interaction forte avec la société civile, dans son sens le plus large et avec les États aux différents niveaux de gouvernance, pour garantir que la libre circulation des personnes est bel et bien respectée en pratique [traduction CICR]. »

convient de rappeler que les dangers climatiques ne déclenchent pas automatiquement des déplacements[209].

La région du Sahel connaît aujourd'hui les effets nocifs du changement climatique. Ces effets engendrent le déplacement de milliers de personnes, certains vers des pays voisins, d'autres au sein-même des États concernés. L'une des questions à laquelle cet article a tenté de répondre est celle de l'éligibilité des personnes contraintes de se déplacer à cause du climat au statut de réfugié en vertu du droit international. Cet article se reconnaît dans l'opinion dominante, selon laquelle les personnes contraintes à se déplacer en raison de catastrophes naturelles ne peuvent pas, pour cette seule raison, remplir les critères du statut de réfugié établis par la Convention de 1951. La situation du point de vue de la Convention de l'OUA est moins tranchée dès lors que sa définition du réfugié peut être ouverte à une interprétation qui l'étend aux situations causées par le changement climatique. Sur cette question, les avis sont divisés bien qu'il semble que les arguments en faveur d'une interprétation libérale et inclusive soient en train de gagner du terrain[210]. Dans les cas où des personnes ne sont pas qualifiées de réfugiés, mais qu'elles sont clairement exposées à un danger, d'autres formes de protection devraient être proposées par les États[211]. Cependant, il semble peu réaliste d'envisager que les critères présidant à l'obtention du statut de réfugié puissent être remplis sur le seul fondement des droits de l'homme, en particulier le droit à la vie, le droit de ne subir aucune discrimination, le droit à la liberté et à la sécurité des personnes, le droit à l'alimentation, le droit à l'eau potable, le droit au logement et le droit à un environnement sain, entre autres[212]. La Convention de Kampala apporte une sécurité juridique à l'attitude à adopter vis-à-vis des PDI ; les États africains ont la responsabilité première de prévenir les déplacements et de protéger les déplacés[213]. Le Programme des Nations unies pour l'environnement a affirmé qu'il était possible de minimiser les déplacements forcés au Sahel en allouant des financements pour atténuer les risques liés aux catastrophes et pour s'adapter au changement climatique, afin d'améliorer la résilience des communautés locales tout en renforçant l'action humanitaire pour relever les défis du changement climatique. Par exemple

209 Étienne Piguet, Antoine Pécoud et Paul de Guchteneire, « Migration and Climate Change: An Overview », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 30, n° 3, 2011, p. 23.

210 En guise de référence générale, voir, par exemple, M. Bond Rankin, *op. cit*. note 49, E. Arboleda, *op. cit*. note 53.

211 HCR, *Considérations juridiques*, *op. cit*. note 28, par. 19.

212 *Ibid*. par. 7.

213 À cet égard, voir également ECOSOC, *Rapport final du Rapporteur spécial, Paulo Sérgio Pinheiro, Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées*, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 juin 2005, Principe 5.4 (« Le droit d'être protégé contre les déplacements ») : « Les États prennent des mesures pour veiller à ce que nul ne soit soumis à des déplacements, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques. Les États veillent également à ce que les individus, sociétés et autres entités placés sous leur juridiction ou leur autorité de fait s'abstiennent de procéder ou de participer au déplacement de personnes. » De façon générale, voir également Principe 5.1 : « Chacun a le droit d'être protégé contre le déplacement arbitraire de son logement, de sa terre ou de son lieu de résidence habituelle. »

cela passe par l'adoption de mesures visant à garantir la protection et l'assistance des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux[214].

Étant donné les difficultés qu'éprouvent les personnes contraintes à se déplacer à cause du climat à remplir les critères pour bénéficier du statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951, une question d'intérêt pour les États est de savoir s'il faudrait amender la Convention de 1951 de façon à intégrer le changement climatique dans ses critères[215]. Une autre solution consisterait à élaborer un protocole additionnel à cette fin. (Des considérations similaires se font jour à propos des traités régionaux). Même si de telles mesures aideraient à traiter le problème, l'un des principaux défis demeure la volonté politique d'un tel changement.

Au niveau sous-régional, le CICR pense qu'il conviendrait de donner un rôle plus important à des institutions comme le G5 Sahel. Parmi ses objectifs, cette institution est garante des conditions de sécurité au sein de ses États membres et offre un cadre stratégique d'intervention pour améliorer les conditions de vie de leurs populations, tout en promouvant un développement durable et inclusif au Sahel[216]. Dans ce cadre, une réunion qui s'est tenue à Bamako (Mali) en novembre 2020, a confirmé que les défis posés par le changement climatique et les catastrophes naturelles demeurent l'une des priorités absolues pour le G5 Sahel, aujourd'hui et pour le futur car, en effet, comme ces phénomènes causent des déplacements de population, ils peuvent nuire au développement des cinq pays[217].

En 2016, le président burkinabé, Roch M. C. Kabore avait déclaré : « Face à ces fléaux, [les catastrophes naturelles entre autres], l'aspiration de partir [de son lieu d'origine] est naturelle et légitime. Mieux, elle est un droit fondamental de l'homme[218] ». C'est pourquoi il a appelé à une coopération non seulement sous-régionale et régionale (en Afrique), mais plus généralement à une coopération mondiale[219]. Il est clair qu'une amélioration des relations dans le cadre du G5 Sahel aura certainement des retombées positives sur les politiques des cinq États membres au regard de la condition des personnes contraintes de se déplacer à cause de catastrophes naturelles. En 2000, Zachary Lomo affirmait à ce sujet que de nombreux États d'Afrique avaient échoué à adopter les lois indispensables à la création d'un cadre institutionnel visant à donner effet au régime international

214 PNUE, *op. cit*. note 164, p. 76.

215 La Convention de 1951 peut être révisée conformément à son article 45 (« Révision »). Dans sa version complète, l'article 45 est tel que suit : « 1. Tout État contractant pourra en tout temps, par voie de notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies, demander la révision de cette Convention. 2. L'Assemblée Générale des Nations Unies recommandera les mesures à prendre, le cas échéant, au sujet de cette demande. »

216 *Convention portant création du G5 Sahel*, 19 décembre 2014, art. 4. À cet égard, voir A. Bassou, note 14, p. 2 : « L'article 4 du titre II [« Objectifs du G5 au Sahel »] annonce les objectifs qui se résument dans le fait d'assurer le développement et la sécurité pour améliorer le cadre de vie des populations. L'accent est mis sur la démocratie et la bonne gouvernance comme moyens et sur la coopération internationale et régionale comme cadre pour atteindre ce but. »

217 G5 Sahel, « L'impact du changement climatique sur la sécurité et le développement au Sahel », 20 novembre 2020, disponible sur : https://www.g5sahel.org/limpact-du-changement-climatique-sur-la-securite-et-le-developpement-au-sahel/.

218 G5 Sahel, « Le président du Faso plaide la cause des réfugiés et migrants » 21 septembre 2016, disponible sur : https://www.g5sahel.org/le-president-du-faso-plaide-la-cause-des-refugies-et-migrants/.

219 *Ibid*.

de protection des droits de l'homme. Bien que nous ne soyons pas nécessairement d'accord avec cette déclaration (en effet, vingt-et-un ans plus tard, Lomo a peut-être changé d'avis sur le sujet), nous croyons cependant qu'il a raison lorsqu'il affirme que de nombreuses personnes à travers le continent ne sont pas toujours conscientes de leurs droits et qu'elles sont, par conséquent, vulnérables à la manipulation et à la contrainte[220].

220 Zachary Lomo, « The Struggle for Protection of the Rights of Refugees and IDPS in Africa: Making the Existing International Legal Regime Work », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 18, n° 2, 2000, p. 269.

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

La Revue est produite en anglais et publiée 3 fois par an.
Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol et russe.

Les articles publiés dans la *Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site : https://www.icrc.org/fr/international-review

Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets relatifs à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* à la rubrique «Appel à contributions». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial. La décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à : review@icrc.org

Règles de rédaction
L'article doit compter entre 7 000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la partie « Notes et opinions ». Des articles sur d'autres thèmes que le sujet principal du numéro peuvent être publiés à la rubrique « sélection d'articles sur le droit et l'action Humanitaire ».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les informations à l'intention des auteurs et les règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue* : https://international-review.icrc.org/fr/contribuer.

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est répertoriée dans le Thomson Reuters Journal Citation (Reports/Social Sciences Edition) et a un facteur d'impact. La *Revue* en anglais est également disponible sur LexisNexis.

Sélection française

Depuis 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publie chaque année un à trois numéros de la *Sélection française*.
Leurs contenus rassemblent un choix d'articles parmi ceux figurant dans les numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge (International Review of the Red Cross)*.

Pour recevoir la *Sélection française*, il faut s'adresser à :
Délégation régionale du CICR à Paris
10 bis passage d'Enfer
75014 Paris
France
Courriel : sf_ricr@icrc.org

©cicr 2022
L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte paru dans la *Sélection française* doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes doivent être adressées par courriel à : review@icrc.org.

Photo de couverture:
Un enfant debout devant son bétail au Niger.
Crédit : CICR/Birom Seck

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Tél. : +41 22 734 60 01
Fax : +41 22 733 20 57
Courriel : review@icrc.org

Le Sahel

Volume 103 Sélection française 2022/3

Éditorial – Le Sahel : défis et opportunités
Adama Dieng

PAROLES DU TERRAIN

Femmes du Sahel : portraits croisés de femmes confrontées aux violences et aux conflits dans le Sahel
Nour Assaf et Halimatou Amadou

OPINIONS

Entretien avec Bakary Sambe
Directeur régional du Timbuktu Institute

Entretien avec Lazare W. Zoungrana
Secrétaire général de la Croix-Rouge Burkinabè

Entretien avec Gilles Yabi
Fondateur et président de WATHI

***Respecter et faire respecter* le DIH au Sahel : entretien avec les représentants du ministère français des Armées et du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères**

MISE EN ŒUVRE DU DIH

Les défis liés à la mise en pratique des normes relatives à l'accès humanitaire dans le Sahel
Romaric Ferraro

La réparation accordée aux victimes d'actes de terrorisme dans les conflits sahéliens : l'exemple du Niger
Maman Aminou A. Koundy

L'applicabilité du droit international humanitaire aux actes de violence perpétrés par des individus armés non identifiés dans le Sahel : le cas du Burkina Faso
Sanwé Médard Kienou

DÉPLACEMENT INTERNE

Plaidoyer pour une protection juridique effective et renforcée des communautés d'accueil des personnes déplacées internes au Sahel
Steve Tiwa Fomekong

Le droit à l'eau des personnes déplacées internes dans l'espace sahélien
Sâ Benjamin Traoré et Tiérowé Germain Dabiré

CHANGEMENT CLIMATIQUE

Entretien avec son Excellence M. Abdou Abarry
Représentant permanent du Niger auprès des Nations Unies

Déplacements induits par le climat au Sahel : une question de qualification
Cristiano d'Orsi et Gino J. Naldi

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge
Sélection française

CICR

ISSN : 1560-7755
2202/001

https://www.icrc.org/fr/international-review