



HAL
open science

Chronique “ Catastrophes et victimes ”

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. Chronique “ Catastrophes et victimes ”. Paix et sécurité européenne et internationale, 2022. halshs-03591810

HAL Id: halshs-03591810

<https://shs.hal.science/halshs-03591810v1>

Submitted on 28 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chronique « Catastrophes et victimes »

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Résumé

L'impact global du dérèglement climatique sur les catastrophes naturelles est sans cesse croissant et justifie une attention particulière pour que les instruments et les moyens susceptibles de limiter leurs effets soient efficaces. Les catastrophes anthropiques ayant une portée internationale semblent par contre en régression, celle qui a touché le Liban en 2020 fait cependant exception. Les mouvements de population provoqués par les catastrophes et les conflits font de la question des migrants et des réfugiés un enjeu majeur pour la construction d'une sécurité humaine internationale. La réglementation internationale demeure sur ce point encore embryonnaire, prenant principalement des formes non contraignantes. Pour les victimes des conflits armés, la justice pénale internationale, malgré la persistance de la méfiance des États, connaît un certain nombre d'avancées.

Mots-clés : Catastrophe, catastrophe naturelle, catastrophe anthropique, réchauffement climatique, sécurité climatique, COP 26, Pacte de Glasgow, Assemblée générale des Nations Unies, Conseil de sécurité des Nations Unies, Union européenne, Grèce, Mécanisme européen de protection civile, responsabilité de prévenir et de préparer, migrant, réfugié, personne déplacée, Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Pacte mondial sur les réfugiés, Projet de Pacte européen sur les migrations et l'asile, droit international humanitaire et droit des conflits armés, juridictions pénales internationales ad hoc, Cour pénale internationale, États-Unis, Procureur de la Cour pénale internationale, affaires Gbagbo, situation en Afghanistan

Abstract

The global impact of climate change on natural disasters is constantly growing and justifies special attention so that the instruments and means likely to limit their effects are effective. On the other hand, man-made disasters with an international scope seem to be on the decline, the one that affected Lebanon in 2020 is however an exception. Population movements caused by disasters and conflicts make the issue of migrants and refugees a major challenge for the construction of international human security. International regulations on this point are still embryonic, mainly taking non-binding forms. For the victims of armed conflicts, international criminal justice, despite the persistence of mistrust on the part of States, has seen a certain number of advances

Keywords : Catastrophe, Natural Disaster, Man-made Disaster, Global Warming, Climate Security, COP 26, Glasgow Pact, United Nations General Assembly, United Nations Security Council, European Union, Greece, European Civil Protection Mechanism, Responsibility to Prevent and Prepare, Migrant, Refugee, Displaced Person, Pact for Safe, Orderly and Regular Migration, Global Compact on Refugees, Draft European Pact on Migration and Asylum, International Humanitarian law, Law of Armed Conflict, International Criminal Jurisdiction ad hoc, International Criminal Court, United States, Prosecutor of the International Criminal Court, Gbagbo Cases, Situation in Afghanistan

I. Introduction

L'importance de l'actualité de la crise de la Covid 19 ayant conduit à scinder la chronique, « Epidémies, catastrophes, victimes » en deux parties, les questions de sécurité sanitaire ont été traitées dans le numéro 16 de la présente revue. Seront abordées ici les questions touchant aux catastrophes et aux victimes.

II. Sur le phénomène catastrophe

La distinction entre catastrophes anthropiques et catastrophes naturelles¹ est couramment adoptée car elle permet de distinguer deux phénomènes par leur causalité immédiate, l'une résultant de l'activité humaine, l'autre intervenant en l'absence de cette causalité. Si cette distinction est utile à la présentation de ces phénomènes, elle n'est pas nécessairement opératoire pour en apprécier la portée. Les catastrophes dites naturelles le sont-elles vraiment ? L'individu est-il toujours étranger à leur déclenchement et surtout à leur aggravation ? Il n'est donc pas inutile de revenir sur certaines définitions.

Des phénomènes comme les crues, les canicules, les éruptions volcaniques sont des phénomènes dits « naturels » qui participent à l'évolution incessante de la Terre. Cette évolution continue sur la longue durée se manifeste par contre à l'échelle humaine par des événements de très courte durée qui ne sont perçus qu'à partir d'un certain seuil d'intensité. On évoquera alors l'aléa naturel source de danger, « caractérisé par une intensité de "référence" associée à la probabilité que cette intensité soit dépassée »². L'aléa naturel devient un risque lorsqu'il entraîne des dommages pour la société, l'environnement ou qu'il provoque des pertes en vie humaines. Selon le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des risques de Catastrophe (UNDRR), le risque de catastrophe correspond aux « pertes en vies humaines, blessures, destruction ou dégâts matériels pour un système, une société ou une communauté au cours d'une période donnée, dont la probabilité est déterminée en fonction du danger, de l'exposition, de la vulnérabilité et des capacités existantes ». La catastrophe correspond alors à « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société par suite d'évènements dangereux dont répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental »³.

La catastrophe naturelle, si elle repose sur la survenance d'un phénomène naturel, est ou devient aussi toujours un phénomène social et politique, par ses conséquences humaines et économiques et parce qu'elle traduit souvent l'incapacité de la société à adopter les mesures nécessaires pour en limiter les conséquences, pour que justement le phénomène ne se transforme pas en catastrophe. En d'autres termes, l'homme n'est jamais étranger, si ce n'est à une catastrophe naturelle, du moins à ses conséquences.

L'évolution des phénomènes naturels vers des catastrophes plus fréquentes, plus destructrices et qui tendent à se généraliser conduit aussi à s'interroger sur les causes de cette accélération et de cette aggravation. Or, il apparaît impossible de les expliquer autrement que par les changements affectant le climat, changements qui bouleversent le

¹ Voir *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, n° 4, 2016.

² <https://www.gouvernement.fr/risques/risques-naturels>.

³ Voir sur ces nations, <https://anr.fr/fileadmin/documents/2019/ANR-Cahier-N10-RisquesNat.pdf> ANR-Cahier-N10-RisquesNat.pdf.

milieu naturel où vont se manifester des phénomènes inconnus jusqu'alors, par leur nature, leur intensité, leur répétition ou leur localisation. Si des catastrophes sont la conséquence de ces dérèglements, dont le plus significatif reste le réchauffement climatique, le réchauffement climatique lui-même, qui en est au moins partiellement la cause, doit alors être considéré comme une catastrophe. Celle-ci présente toutefois l'originalité d'avoir une portée générale tout en prenant des formes multiples. Elle doit ainsi être distinguée des catastrophes qualifiées d'environnementale ou d'écologique pour être considérée plutôt comme une catastrophe systémique puisqu'elle produit des effets globaux⁴.

II.1. Les catastrophes naturelles en 2020-2021

En 2020-2021, les catastrophes naturelles dans le monde, poursuivant une évolution constatée les années précédentes, ont présenté trois caractéristiques⁵. D'une part, la tendance à la multiplication des catastrophes s'est poursuivie, la période atteignant un nouveau niveau record de phénomènes issus de causes multiples. D'autre part, on a pu noter une augmentation de la gravité de ces événements quant aux destructions provoquées et aux coûts financiers engendrés, mais sans conséquences significatives sur le nombre de victimes. Enfin, la dispersion internationale des catastrophes s'est poursuivie puisqu'aucun continent n'est épargné, voire aucun État, même s'il s'agit d'États développés en zone tempérée.

Certains types de catastrophes peuvent être mis en évidence. Durant la période considérée, les incendies ont été particulièrement dévastateurs. Dès janvier 2020, l'Australie a connu des incendies majeurs brûlant plus de 10 millions d'hectares et tuant plus de trois milliards d'animaux. En juillet 2020, ils ravageaient l'Amazonie, en augmentation de 13 % par rapport aux incendies spectaculaires de 2019⁶. En septembre, ce sont les États de Californie et de l'Oregon qui ont été touchés aux États-Unis et 1,6 million d'hectares de végétation détruits, dans un phénomène devenu récurrent puisqu'en 2021, l'incendie *Dixie* a encore brûlé 275 000 hectares de forêt en Californie⁷. La même année, ce sont les incendies de forêt boréale, habituels l'été en Sibérie, qui ont atteint des niveaux jusque-là inégalés, notamment en Yakoutie de juin à septembre où 17 millions d'hectares ont brûlé. Le pourtour du Bassin méditerranéen n'a pas non plus été épargné le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce, la Turquie et l'Algérie ayant été fortement affectés par des incendies.

Les tempêtes ont atteint un nombre record dans l'Atlantique⁸ : 30 tempêtes ont été répertoriées sur l'Atlantique-Nord en 2020 dont 13 ouragans touchant notamment le Sud-est des États-Unis (les ouragans *Laura*, *Sally* et *Delta* comptant parmi les plus grosses tempêtes s'abattant sur la zone) et l'Amérique centrale (ouragans *Iota* et *Eta*), un niveau bien supérieur à la moyenne 1981-2010, qui était de seulement huit phénomènes. Les

⁴ Une catastrophe environnementale ou écologique est qualifiée ainsi lorsqu'une activité humaine, porte atteinte à l'intégrité de tout ou partie d'un ou plusieurs écosystèmes une marée noire est une catastrophe écologique.

⁵ Voir sur ce point, Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020, <https://reliefweb.int/report/world/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde-2020-r-sum-contre-mar-es-et-chaleurs-s>, <https://www.catnat.net/donneesstats/catnat-analytics/bilans-statistiques-annuels/28622-bilan-statistique-des-catastrophes-naturelles-en-france-et-dans-le-monde-en-2020> (<https://www.geo.fr>, 27 décembre 2021).

⁶ L. Balmond, *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2019, pp. 176 et s.

⁷ Après qu'un dôme de chaleur avec des températures proches de 50°C survenu au Canada, en Colombie britannique, ait déclenché des incendies incontrôlables et entraîné la disparition du village de Lytton.

⁸ A tel point que l'ONU a épuisé les prénoms disponibles pour les nommer : il a fallu recourir aux lettres de l'alphabet grec pour leur trouver un nom.

tempêtes, toujours accompagnées d'inondations⁹, ont touché l'Asie : le Japon (cyclone *Haishen*), l'Inde et le Bangla Desh (cyclone *Amphan*), les Philippines (typhons *Goni et Vamto*), mais également l'Europe : deux tempêtes ont balayé le continent causant un total de 5,9 milliards de dollars de dommages : *Ciara* au Royaume-Uni et en Irlande en février, et *Alex* en France et en Italie en octobre. En 2020, la France a été frappée par la tempête *Axel* dans le sud-est avec des inondations à l'origine de dégâts particulièrement considérables. Et, alors que l'Europe du nord est d'ordinaire plutôt épargnée, l'Allemagne et la Belgique ont subi, elles aussi, en juillet 2021 des inondations d'une ampleur inédite provoquant des destructions majeures et la mort de plus de 200 personnes. Tout aussi destructrices ont été les inondations qui ont frappé l'Afrique également en 2021, en particulier la région sahélienne, de la Côte Atlantique à l'Éthiopie, et la Somalie mais aussi le Soudan du sud, le Sénégal, le Cameroun et la RDC. Sur ce continent, ces phénomènes violents mais ponctuels s'accompagnent de catastrophes à évolution lente, comme la sécheresse qui a causé une invasion de criquets pèlerins en Afrique de l'est, détruisant les récoltes et menaçant le bétail, ou la hausse du niveau des mers et des océans.

Cette analyse ne serait pas complète si l'on n'y ajoutait pas les éruptions volcaniques comme à Hawaï en 2020 ou aux Canaries en octobre 2021 et les séismes comme dans l'est de la Turquie en janvier 2020.

La multiplication, l'accélération la mondialisation de ces catastrophes, dont seul un aperçu est donné ici, conduisent à une interrogation, adressée de plus en plus souvent aux scientifiques, sur l'existence éventuelle d'une cause commune résultant du dérèglement climatique et plus particulièrement du réchauffement de la planète¹⁰.

II.1.1. Le réchauffement climatique, catastrophe systémique ?

La réponse positive, reconnaissant un impact global du réchauffement climatique sur l'intensification du phénomène des catastrophes naturelles, même si elle doit être affinée, ne fait aujourd'hui plus guère de doute. Le réchauffement climatique doit être désormais perçu comme une catastrophe systémique et faire l'objet, de ce fait, d'une riposte adaptée. Selon l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), les risques d'incendies sont 30 % plus élevés qu'il y a un siècle, du fait de températures estivales supérieures à la moyenne et à la sécheresse. Si les incendies sont habituels durant l'été en Sibérie, la hausse des températures les amplifie. De même, un océan plus chaud génère davantage d'évaporation, et donc de précipitations, cause d'inondations destructrices. Ce type de catastrophe ravageait bien sûr la planète avant l'entrée en scène des dérèglements climatiques dus à l'homme mais la hausse de la température d'au moins 1,1 °C depuis le début de l'ère industrielle augmente leur fréquence et leurs impacts. « Que ce soit les inondations en Asie, les sauterelles en Afrique ou les tempêtes en Europe et en Amérique, le changement climatique a continué à faire rage en 2020 »¹¹.

Tout en tenant compte des différences géographiques et climatiques existant dans le monde, il apparaît ainsi qu'une cause médiate, le réchauffement climatique, est à l'origine des causes immédiates que l'être humain perçoit et subi. Elle fait donc système dans la mesure où elle est, à des degrés variables, la seule cause commune de catastrophes prenant des formes très diverses mais provenant du dérèglement de phénomènes naturels, Elle en

⁹ En 2020 les inondations ont été parmi les pires de l'Histoire au Bangladesh, avec plus d'un quart du pays sous l'eau.

¹⁰ Une question légitime puisque le réchauffement global a dépassé 1 °C en 2015 (par rapport à une référence du début de l'ère industrielle) et n'est jamais retombé sous cette valeur au cours des cinq dernières années.

¹¹ K. Kramer, Responsable climat de l'ONG Christian Aid.

multiplie le nombre et aggrave leurs effets, entraînant dommages pour la société et pour l'environnement et provoquant des destructions et des pertes en vie humaine. Le réchauffement climatique répond ainsi désormais à la qualification de catastrophe systémique dans un processus qui peut schématiquement être décrit ainsi : l'être humain est touché par des inondations qui sont une catastrophe parce qu'elles causent des destructions et des pertes en vie humaine. Phénomène naturel, elles peuvent traduire néanmoins un dérèglement climatique du fait de leur périodicité rapprochée et de leur intensité renforcée. À partir du moment où le réchauffement climatique est la cause de ce dérèglement ou l'aggrave, les conséquences qui en résultent doivent aussi lui être imputées. Impliqué, quoiqu'à des degrés divers, dans toutes les catastrophes, le réchauffement climatique est bien une catastrophe systémique, qu'il se manifeste à travers des phénomènes connus en amplifiant leurs effets ou dans des phénomènes nouveaux comme l'ont été la hausse du niveau des mers ou la fonte des glaces de l'Arctique. Il faut ainsi admettre que des manifestations aujourd'hui inconnues du réchauffement climatique pourront se déclarer dans un avenir proche.

Cette approche présente un mérite : situer précisément le point d'attaque privilégié où devrait se situer la riposte aux catastrophes que l'on connaît tous les ans. À ce jour, la prévention et la résilience des populations ont produit des résultats incontestables, notamment en permettant une baisse de la mortalité des personnes. Mais ces politiques ont aussi montré leurs limites : la baisse de la mortalité due aux catastrophes s'accompagne d'une croissance exponentielle des coûts économiques et sociaux qu'elles engendrent. Au total, les dix catastrophes les plus coûteuses de l'année 2020 ont approché les 150 milliards de dollars de dommages assurés, en augmentation par rapport à 2019¹². Mais, ce sont en réalité les pays pauvres qui ont payé le prix le plus lourd car seulement 4 % des pertes économiques causées par les catastrophes y sont assurées contre 60 % dans les pays riches. Si l'on y ajoute le financement des moyens mobilisés pour lutter contre les catastrophes, la croissance des coûts est encore plus considérable, alors même que ces moyens, se sont avérés très insuffisants, même dans les pays développés¹³. Certaines de ces catastrophes, devenues incontrôlables, exigent alors des moyens financiers disproportionnés, ce qui entraîne parfois un désengagement de l'État¹⁴.

On conçoit dès lors que toute action internationale visant à limiter les conséquences des catastrophes naturelles doit se situer prioritairement très en amont, au stade de la lutte contre le réchauffement climatique.

II.1.2. La lutte contre le réchauffement climatique, composante essentielle de l'action contre les catastrophes naturelles

Si donc, l'augmentation des températures est à l'origine des catastrophes naturelles ou de leur aggravation, il est essentiel de la contrôler et pour cela d'imposer des obligations internationales aux États. C'est ce à quoi visent la Conférence Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 21 mars 1994 et les conférences des parties à la CCNUCC qui se sont succédé. Cette démarche s'est concrétisée avec l'Accord de Paris sur le climat adopté à la suite des négociations tenues lors de la Conférence de Paris de 2015 sur

¹² Selon le rapport de l'ONG Christian Aid. <https://www.christianaid.org.uk/>.

¹³ Les limites des capacités aériennes des États touchés par les incendies en 2020/2021 ont été manifestes alors même qu'il s'agissait des États parmi les plus développés (États-Unis, Australie, États européens) et que l'union européenne a également contribué au renforcement de ces capacités.

¹⁴ C'est sans doute le cas de la Fédération de Russie face à la prolifération des incendies en Sibérie, alors même qu'ils sont de nature à augmenter encore la quantité de CO₂ dans l'atmosphère.

les changements climatiques¹⁵. L'Accord qui définit des procédures juridiques contraignantes, n'impose cependant pas aux Parties une obligation de résultat. Son objectif¹⁶ est de renforcer la réponse mondiale à la menace du réchauffement climatique en maintenant d'ici à 2100, l'augmentation de la température mondiale à un niveau nettement inférieur à 2 degrés par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation à 1,5 degré. Il s'agit ainsi d'« atténuer le réchauffement prévisible mais d'abord de se prémunir de l'inévitable »¹⁷, en développant à la fois des efforts d'atténuation et d'adaptation. : les premiers tentent d'agir sur la cause identifiée des catastrophes, les seconds de limiter leurs effets encore aujourd'hui inévitables. Dans les deux cas, cette action se traduit par des contributions étatiques déterminées au niveau national (CDN), engagements non contraignants mais « au statut juridique en devenir ».

L'atténuation est l'action qui favorise le ralentissement du réchauffement climatique en contribuant à la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. À cette fin, les États, dans les CDN, s'engagent sur une limitation du volume de leurs émissions de gaz à effet de serre et sur le rythme de cette limitation. L'adaptation consiste à « adopter une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu ainsi qu'à ses conséquences sur les conditions d'existence des populations ». Avec le changement des comportements des acteurs sociaux, il est possible d'en limiter les effets. Une telle démarche doit permettre de réagir ou d'anticiper face à un évènement climatique majeur, sur une base géographique (locale, nationale, internationale) ou sectorielle.

Force est de constater que l'accord de Paris laissait une bien trop grande marge d'interprétation aux États, chacun étant libre de fixer son propre objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de le respecter, ou non. De ce fait, les engagements pris lors de la COP 21, en particulier en matière d'atténuation¹⁸, sont restés très en deçà de l'objectif fixé. Les experts s'accordent en effet à affirmer que les engagements climatiques actuels placent la planète sur une trajectoire de +2,7 °C en 2100, par rapport à la température moyenne avant l'ère industrielle (1850)¹⁹. Les événements climatiques extrêmes seraient alors si nombreux que la vie sur Terre deviendrait difficile²⁰.

Dès lors, la COP 26 apparaissait d'autant plus comme un évènement majeur que les engagements des États suite à l'Accord de Paris devant être révisés tous les 5 ans (mais n'ayant pu l'être en 2020 pour cause de pandémie de Covid 19), elle devenait la date limite pour présenter leurs nouveaux plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle est apparue ainsi pour beaucoup, notamment pour les ONG, comme la dernière possibilité

¹⁵ Accord incontestablement universel, il a été approuvé par 195 États le 12 décembre 2015, il est entré en vigueur le 4 novembre 2016) et compte aujourd'hui 188 États parties ayant ratifié l'Accord au 5 janvier 2021, les États-Unis qui s'étaient retirés en 2020 devant retrouver leur place en 2021.

¹⁶ J. Lesourne, « Le changement climatique, des faits aux négociations », *Annuaire RAMSES*, 2016, pp. 36-41.

¹⁷ M.-C. Aoun, « S'adapter au réchauffement climatique : atténuer le réchauffement prévisible mais d'abord se prémunir de l'inévitable », *Annuaire RAMSES*, 2016, p. 78.

¹⁸ C'est également le cas des engagements d'adaptation mais ils relèvent de problématiques plus individualisées en fonction par exemple du niveau de développement des États, de leur position géographique et s'avèrent plus difficilement mesurables.

¹⁹ Voir GIEC, sixième rapport d'évaluation, août 2021, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>; PNUE, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions septembre 2021, <https://www.unep.org/fr/resources/emissions-gap-report-2021>.

²⁰ En 2019, un scénario plus pessimiste est sorti des travaux des scientifiques du CNRS, du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de Météo-France : ils estiment que le réchauffement climatique global pourrait atteindre 6,5 à 7 °C en 2100.

de revenir à une trajectoire du réchauffement climatique conforme aux objectifs poursuivis. Or, avant la réunion de Glasgow, seulement 60 % des États ont révisé leurs CDN et ces nouveaux engagements produiraient au mieux une baisse de 7,5 % des émissions d'ici 2030, au lieu des 55 % nécessaires.

II.1.3. La COP 26, ultime opportunité pour limiter le nombre et l'intensité des catastrophes en contenant le réchauffement climatique ?

Le Sommet de Glasgow était-il celui de la dernière chance ?²¹ Les discours ayant précédé la COP 26 étaient pessimistes voire même alarmistes, qu'ils soient tenus par les ONG, ce qui est fréquent, mais aussi par les États ou au moins certains d'entre eux. C'est le cas du Premier ministre britannique, du président de la République française mais aussi du secrétaire général des Nations Unies. Si l'on se reporte aux travaux des ONG, peu d'États ont été irréprochables sur ce dossier depuis l'Accord de Paris, et donc en situation de donner des leçons. Il était cependant difficile d'envisager que les tensions stratégiques majeures soient ignorées au profit de la lutte commune contre le réchauffement climatique. Le président des États-Unis présent à Glasgow a ainsi critiqué les absences du président chinois et du président russe dont les États sont parmi les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre, et, concernant, V. Poutine, alors que des incendies importants se produisaient en Yakoutie. Ce à quoi le représentant de Moscou a répondu que des incendies tout aussi catastrophiques se produisaient de manière récurrente en Californie. Ces prises de parole enseignent au moins la nécessité de se méfier des positionnements martiaux à visées notamment de politique intérieure. Ce n'est qu'au terme de la COP 26, en présence des engagements pris par les États, qu'un bilan sérieux pourra être esquissé face aux enjeux auxquels ils sont confrontés : la limitation du réchauffement climatique, l'aide financière apportée aux États en développement et la mise en place d'un marché carbone international prévu par l'article 6 de l'Accord de Paris.

Les 197 participants à la COP 26 se sont mis finalement d'accord le 13 novembre 2021 sur un « Pacte de Glasgow pour le climat »²². Texte de compromis comme on pouvait s'y attendre, il a été jugé « imparfait » et « a minima », voire « pathétique » par les uns, « équilibré » par les autres²³. La tonalité est plutôt celle d'un texte manquant d'ambition, alors qu'il n'est destiné à formuler à destination des États que de simples recommandations, et même s'il est beaucoup attendu des négociations qui vont se poursuivre au-delà de la réunion de Glasgow.

Le premier enjeu visait l'atténuation, avec l'objectif de maintenir le réchauffement climatique à 1,5 °C comme le prévoyait l'Accord de Paris et il a été réaffirmé par le Pacte de Glasgow. Mais pour cela, les États devront réviser leurs CDN à la hausse pour parvenir, au cours de la décennie 2020-2030 à des « réductions rapides fortes et soutenues des émissions de gaz à effet de serre » dont « des réductions de CO₂ de 45 % en 2030 par rapport à 2010 » et « parvenir à la neutralité carbone vers le milieu du siècle ». La tendance ne va cependant pas dans ce sens : la trajectoire serait plutôt de 1,9 °C dans un scénario très optimiste, de 2,4 °C dans un scénario plus réaliste. Cela n'est d'ailleurs pas surprenant du fait de la résistance des États contre la remise en cause des énergies fossiles. Si le projet de

²¹ S. Kabbej, COP 26, le Sommet de la dernière chance ? <https://www.iris-france.org/162135-cop26-le-sommet-de-la-derniere-chance/>.

²² Glasgow Climate Pact, Frame Work Convention on Climate Change, United Nations, FCCC/PA/CMA/2021/L.16, 13 novembre 2021.

²³ Et notamment par A. Sharma, président britannique de la COP 26 pourtant contraint d'accepter des changements de dernière minute dont il s'est montré publiquement « profondément désolé ».

texte, qui les vise pour la première fois, appelait les États à « accélérer la sortie du charbon et des subventions aux énergies fossiles », dans le Pacte, sous la pression entre autres, de la Chine et de l'Inde, il ne s'agit plus que « d'accélérer la réduction de l'énergie au charbon sans système de capture de CO₂ et des subventions inefficaces aux énergies fossiles ». Pour permettre d'approcher ces résultats sans pour autant les garantir, faute d'obligation et de sanction, le Pacte prévoit que les États devront retransmettre leurs CDN modifiées plus ambitieuses dès 2022 et il est parvenu à adopter des dispositions destinées à assurer la transparence et à ce que les États rendent des comptes, se donnant ainsi un instrument de mesure, fût-il sommaire, de l'effectivité de leur engagement²⁴. Un accord est également intervenu sur le fonctionnement des marchés carbone, prévus par l'article 6 de l'Accord de Paris mais sans avoir pu être validé depuis. Ils doivent permettre aux États d'acheter des crédits de réduction des émissions auprès d'autres États et de les utiliser pour atteindre leurs propres engagements nationaux. Soutenu par les États forestiers comme le Brésil qui disposent d'un potentiel important de crédits et par les entreprises qui peuvent ainsi compenser leurs émissions, l'accord a interdit le double comptage, c'est-à-dire la comptabilisation de la tonne de carbone à la fois par l'acheteur et le vendeur. Les ONG ont toutefois alerté sur l'imprécision de leur régime juridique et des risques de pratiques ou de positionnements écologiques à des fins purement mercantiles (écoblanchiment ou *greenwashing*).

Le volet financier de la COP 26 à l'égard des États en développement constituait également un enjeu majeur. Les États développés, en tant que pollueurs historiques, s'étaient en effet engagés à verser 100 milliards de dollars d'aide climatique par an à partir de 2020 aux pays pauvres mais la déclaration finale ne peut que « relever avec regret » leur échec à tenir cette promesse. Elle « exhorte » donc les États concernés à le faire « urgemment » jusqu'en 2025, date à laquelle cette enveloppe devra être réévaluée à la hausse. Face au blocage des négociations sur cette question, les pays pauvres ont accepté de mettre en place un « dialogue » annuel jusqu'en 2024, pour « discuter des modalités pour le financement des activités ». Le texte n'avance aucune solution concrète sur le financement, mais appelle au renforcement des mesures « d'adaptation » aux effets du changement climatique. La CCNUCC repose en effet sur deux piliers : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation notamment des plus vulnérables à l'impact des catastrophes à venir. Mais devant les conséquences dévastatrices du réchauffement climatiques, le concept de « pertes et préjudices » est apparu, visant les catastrophes qui ne peuvent plus être évitées. En effet, tout se tient : « quand les émissions ne sont pas réduites suffisamment, vous entrez dans le territoire de l'adaptation, et quand l'adaptation n'est pas suffisante, vous devez faire face aux pertes et préjudices »²⁵. L'adaptation ne représentant qu'un quart environ de l'aide des pays riches, contre 75 % consacrés à la réduction d'émissions, alors que les pays pauvres revendiquent au minimum la parité, ces derniers ont demandé la création d'un « mécanisme de pertes et préjudices », déjà subis par les pays les plus pauvres²⁶. La proposition, bloquée, notamment par les États-Unis qui craignaient les implications juridiques d'un tel engagement a laissé la place à un « dialogue »²⁷ annuel jusqu'à 2024 pour « discuter des modalités pour le financement des activités ».

On a assisté enfin, en dehors du processus de négociation, à la multiplication d'engagements, susceptibles de constituer des avancées significatives. C'est le cas, d'abord,

²⁴ Voir, Glasgow Climate Pacte, Point IV, n° 20-39, Mitigation.

²⁵ La formule est du ministre de l'Économie et du Changement climatique des Fidji, Aiyaz Sayed-Khaiyum.

²⁶ Les États insulaires du Pacifique, en particulier, voulaient un guichet permettant une aide d'urgence et dans la durée, par rapport à toutes les conséquences climatiques lentes comme la montée des eaux.

²⁷ Qui est venue remplacer la « *facility* » proposée, ce qui naturellement n'a pas le même sens.

de l'accord mondial sur la déforestation adopté le 2 novembre 2021 par une centaine d'États représentant plus de 80 % des forêts mondiales, (notamment la forêt boréale du Canada, la forêt amazonienne au Brésil ou la forêt tropicale du bassin du Congo)²⁸. Les forêts jouent en effet un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique en absorbant une partie importante des milliards de tonnes de GES libérés chaque année dans l'atmosphère par les activités humaines. La Chine, la Russie, l'Australie, la France et les États-Unis figurent parmi les principaux signataires de l'accord qui vise à stopper la déforestation et à inverser la tendance d'ici à 2030, avec, ce qui peut surprendre, le Brésil de Jaïr Bolsonaro^{29,30}. Parallèlement, plusieurs États se sont engagés sur un financement pluri-annuel de 12 milliards de dollars de fonds publics et 7,2 milliards de fonds privés qui devraient contribuer à la restauration des terres dégradées, à la lutte contre les incendies de forêt et au soutien des droits des communautés autochtones dans les pays en développement. Toujours dans le cadre de l'annonce sur la déforestation, 28 États représentant trois quarts du commerce mondial de matières premières susceptibles de menacer les forêts, comme l'huile de palme et le cacao, ont aussi souscrit à une déclaration pour agir de manière plus équitable et transparente. Plus de 30 institutions financières comme Aviva ou Axa se sont de leur côté, engagées à ne plus investir dans les activités liées à la déforestation. Il reste cependant que sur le plan juridique, ces engagements sont non contraignants et qu'ils suscitent, une fois encore, le scepticisme des ONG. Le thème de la lutte contre la déforestation date du Sommet de la terre de Rio en 1992 ; il a été réitéré en 2014 avec la Déclaration de New York sur les forêts s'engageant à diviser par deux la déforestation en 2020, ce qui n'a pas empêché une accélération du phénomène³¹.

Peut-être plus prometteur est l'accord conclu également, le 2 novembre 2021 visant à réduire les émissions de méthane de 30 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2020. Ce Pacte global sur le méthane, qui n'était pas au programme des négociations formelles, est le résultat d'une initiative des États-Unis et de l'Union européenne et il a été adopté par plus de 90 États représentant deux tiers de l'économie mondiale, dont « la moitié des 30 principaux émetteurs ». Néanmoins, si la France, l'Allemagne, l'Argentine, le Canada, le Brésil, les États-Unis, l'Indonésie, l'Irak et le Royaume-Uni se sont engagés en ce sens, ce n'est pas le cas de la Chine, la Russie et l'Inde, qui comptent pourtant pour un tiers des émissions. L'importance de cet accord résulte du fait, d'une part, que le méthane, émis par l'agriculture, l'élevage les combustibles fossiles et les déchets, est le deuxième GES lié à l'activité humaine après le CO₂ mais que son effet de réchauffement est 29 fois plus important par kilogramme que celui du CO₂ sur un horizon de cent ans, et 82 fois sur une période de vingt ans ; d'autre part, que ce GES ayant une durée de vie dans l'atmosphère plus courte que celle du CO₂, une baisse de ses émissions permettra de ralentir immédiatement le réchauffement climatique.

D'autres engagements d'importance variable ont été pris aussi bien par les États sur un plan bilatéral³² et multilatéral³³ que par le secteur privé³⁴ parfois en partenariat avec les

²⁸ <https://www.geo.fr/environnement/cop26-quels-sont-les-engagements-des-dirigeants-mondiaux-pour-enrayer-la-deforestation-206907>.

²⁹ <https://www.geo.fr/environnement/cop26-quels-sont-les-engagements-des-dirigeants-mondiaux-pour-enrayer-la-deforestation-206907>.

³⁰ Cela va en effet à l'encontre de la politique qu'il mène en Amazonie depuis le début de son mandat mais il court peu de risque du fait du caractère non contraignant de l'accord.

³¹ Dans un rapport de février 2021, le WWF estimait en effet que l'UE était le deuxième responsable mondial de la déforestation importée.

³² Engagement des États-Unis et de la Chine pour un renforcement de leur coopération en matière de climat.

États³⁵. Nombreux et variés³⁶, sont-ils l'arbre qui cachera la forêt, s'efforçant de masquer des résultats plutôt décevants derrière des proclamations sans portée juridique immédiate ? Comment en assurer le suivi alors que ces engagements ont été pris en dehors du cadre de négociation de la COP ? Plus généralement, peut-on attendre davantage des « grand-messes » que sont devenues les COP ou faut-il apprécier leurs résultats dans le temps ? La principale réussite de la COP 26 est sans doute d'avoir resserré le cadre juridique permettant de vérifier l'effectivité des engagements des États puisque les résultats devront être obtenus pour la COP 27 qui se tiendra dès 2023 en Egypte. C'est peut-être alors que l'on pourra percevoir la capacité de la société internationale à influencer sur la catastrophe systémique que représente le réchauffement climatique.

II.2. Le système international de lutte contre les catastrophes

II.2.1. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies

L'Organisation des Nations Unies occupe une place centrale dans la lutte contre les catastrophes à travers le rôle programmatique de l'Assemblée générale et l'action de ses services et agences, notamment le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA). L'Assemblée générale a notamment adopté un cadre de réduction des risques de catastrophes dit « Cadre de Sendai » 2015-2030 dont le suivi de la mise en œuvre s'appuie sur la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe. Le rôle du Conseil de sécurité, confronté à la difficulté d'élargir le champ d'application de la notion de menace à la paix et à la sécurité internationale reste cependant, dans ce domaine, plus limité.

II.2.1.1. L'Assemblée générale : résolutions sur les catastrophes naturelles

A/RES/74/220, 19 décembre 2019, AG/12233, sans vote : Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

A/RES/74/219, 19 décembre 2019, AG/12233, sans vote : Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures

A/RES/74/218, 19 décembre 2019, AG/12233, Réduction des risques de catastrophe

A/RES/74/115, 16 décembre 2019 AG/12229, sans vote : Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement

A/RES/75/227, 21 décembre 2020, AG/12306, Lutte contre les tempêtes de sable et de poussière

A/RES/75/218, 21 décembre 2020, AG/12306, Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

³³ 40 États se sont engagés à renoncer au charbon ; 11 États dont la France et des collectivités infra-gouvernementales ont créé l'Alliance « Beyond Oil and Gas » (BOGA), afin de fixer une date limite pour l'exploration et l'extraction nationales de pétrole et de gaz.

³⁴ 500 entreprises mondiales de services financiers se sont engagées à hauteur de 130 000 milliards de dollars, soit 40 % des actifs financiers mondiaux, sur les objectifs fixés dans l'accord de Paris, notamment la limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C.

³⁵ 100 gouvernements nationaux, villes, États et grandes entreprises ont signé une déclaration de Glasgow sur les voitures et les fourgonnettes à émission zéro, afin de mettre fin à la vente de moteurs à combustion interne d'ici 2035 sur les principaux marchés en 2040 dans le monde entier.

³⁶ Voir, <https://news.un.org/fr/story/2021/11/1108612>.

A/RES/75/217, 21 décembre 2020, AG/12306, sans vote : Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures

A/RES/75/216, 21 décembre 2020, AG/12306, Réduction des risques de catastrophe

A/RES/75/215, 21 décembre 2020, AG/12306, Suivi et application des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa) et de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement

A/RES/75/124, 11 décembre 2020, AG/12300, Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement

II.2.1.2. Le Conseil de sécurité : une insertion difficile de la lutte contre les catastrophes dans la sécurité collective

Le Conseil de sécurité est, selon la Charte des Nations Unies, le « responsable principal [...] de la sécurité internationale », ce qui l'a conduit à développer une conception extensive de sa mission en élargissant les instruments utilisés et en ciblant de nouveaux acteurs internationaux. Sollicité par certains États pour agir face aux nouvelles menaces, il s'est montré, hormis pour la lutte contre le terrorisme, plus circonspect. C'est le cas notamment pour les menaces à la sécurité internationale résultant du dérèglement climatique, alors même que des initiatives sont prises pour tenter d'intégrer cette dimension dans la problématique générale de la sécurité collective.

II.2.1.2.1. Le Conseil de sécurité face au dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale

Si le changement climatique peut être considéré comme une menace systémique à l'origine de catastrophes diverses, il est aussi une menace indirecte pour la sécurité internationale du fait des effets induits par ces catastrophes. Ces derniers sont désormais bien documentés. Ils concernent pour l'essentiel la raréfaction de la ressource (la terre arable, l'eau) du fait de l'aggravation de la sécheresse et des inondations, voire même sa disparition (l'immersion de la terre par la montée du niveau des mers et des océans). Ces phénomènes entraînent des conflits immédiats entre les usagers de la ressource, mais également à terme, avec des populations étrangères du fait des mouvements de population qu'ils provoquent. Si leur impact varie en fonction du niveau de développement des États et de leur capacité de résilience grâce aux méthodes de gestion des conflits, notamment traditionnelles, qu'ils parviennent à mettre en œuvre, l'accroissement annoncé du réchauffement climatique ne pourra qu'exacerber ces tendances et rendre les conflits inévitables. Entraînant des migrations massives de population pour leur survie, les effets des catastrophes ne seront plus localisés mais internationaux, provoquant l'insécurité pour les êtres humains mais également pour les États³⁷.

Les instances chargées du maintien de la paix et de la sécurité internationale ont-elles pris conscience du phénomène et agi, au moins pour en contenir le développement ? A une menace systémique à la paix et à la sécurité internationale, on aurait pu s'attendre à une

³⁷ Le Darfour illustrerait le cas, selon le Secrétaire général de l'ONU, de la première guerre due au changement climatique. Outre des causes sociales et politiques, le conflit au Darfour a pour origine une sécheresse dans le Nord-Darfour, en 2003. Le manque d'eau et de nourriture conduisit les éleveurs nomades du nord du pays, à rechercher des pâtures dans le sud. Leur migration se heurta aux tribus d'agriculteurs sédentaires du sud qui avaient clôturé leurs terres les empêchant ainsi de les traverser, P. Martin-Bidou, « Le changement climatique : une menace pour la paix et la sécurité internationales ? », *Revue de Droit International d'Assas*, RDIA n° 3, 2020 http://communication.uparis2.fr/medias/RDIA_n3_2020.pdf.

réponse du même ordre, globale et articulée, de la part des organes investis à cet effet de la sécurité collective par la Charte des Nations Unies. Ce n'est pas le cas pour l'instant, les organes de l'ONU ayant toujours abordé la menace climatique en ordre dispersé³⁸ et surtout, le Conseil de sécurité ayant jusqu'à présent refusé d'endosser la responsabilité de faire du dérèglement climatique une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cette position du Conseil, bien connue et analysée³⁹, n'a pour l'instant pas été remise en cause mais des avancées apparaissent désormais néanmoins possibles.

Les positions des États membres du Conseil de sécurité et notamment des membres permanents semblent bien arrêtées. D'un côté, les États occidentaux et singulièrement les membres de l'Union européenne sont favorables à la reconnaissance du dérèglement climatique comme menace à la paix internationale et à la création, dans le système des Nations unies, d'institutions consacrées à cette thématique. Ils sont toujours à l'origine des débats sur le sujet, parfois en ayant recours à la formule Arria⁴⁰. De l'autre côté, deux membres permanents sont hostiles à cette reconnaissance, la Russie et la Chine, parfois rejoints par d'autres États⁴¹ et ils invoquent à cette fin deux arguments. Le premier est constitutionnel au motif qu'une telle position entraînerait une modification de l'équilibre entre les organes de l'ONU, la question étant déjà traitée au sein de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et plus encore de la CCNUCC. Le second est opérationnel, reposant sur le fait que les instruments dont dispose le Conseil au titre de la sécurité collective, ne sont pas pertinents pour faire face à la menace climatique. L'épidémie d'Ebola en 2014 puis la pandémie de Covid 19 en 2020 ont permis d'éprouver ces argumentations face à des crises sanitaires majeures. Dans le premier cas, le Conseil, dans la résolution 2177 du 18 septembre 2014⁴², a considéré que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales ». Mais, pour autant, face à l'épidémie, il se borne à « encourager » (les gouvernements, les États membres), « inviter », « prier », « exhorter » « engager » (les États membres) mais jamais il ne « décide ». Dans le second, s'il juge, dans la résolution 2532 du 1^{er} juillet 2020, concernant la pandémie de Covid 19, que « son ampleur sans précédent [...] risque de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales », on notera que la formule utilisée est moins directe et générale que celle utilisée dans la résolution 2177. Le Conseil se situe avant tout sur le terrain qui lui est familier, du maintien de la paix classique, en exigeant, au nom de la pandémie, « la cessation générale des hostilités dans toutes les situations dont il est saisi ». Toutefois, le Secrétaire général avait déjà pris cette position bien avant⁴³. Ainsi, il apparaît que si le Conseil est prêt à qualifier, fût-ce tardivement, une crise sanitaire majeure

³⁸ L'Assemblée générale reconnaissant l'impact du dérèglement climatique sur la sécurité mais renvoyant son traitement à d'autres instances comme la CCNUCC, le Secrétaire général prenant désormais position systématiquement sur ce thème mais sans que cela soit suivi d'effets, le président du Conseil de sécurité étant pour sa part à l'origine de déclarations dépourvues de portée juridique.

³⁹ Voir par exemple, L. Maertens, dans « Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU », *Revue internationale et stratégique*, 2018/1 (n° 109), pp. 105-114.

⁴⁰ Du nom d'un ancien Représentant permanent du Venezuela, les réunions en formule Arria, inaugurées en 1992 sont des rencontres confidentielles et informelles qui permettent aux membres du Conseil d'avoir, à huis clos et selon une procédure assouplie, des échanges de vues avec des personnes invitées par l'organisateur de la réunion qui considère que le Conseil aurait intérêt à les entendre ou à qui ils souhaitent faire passer un message. Il peut s'agir de représentant d'États, d'organisations internationales voire de parties non étatiques.

⁴¹ Par exemple l'Afrique du sud en 2020.

⁴² Voir L. Balmond, « Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola : entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale », *Questions of International Law*, 23 décembre 2014, <http://www.qil-qdi.org/>.

⁴³ Voir, L. Balmond, « Le Conseil de Sécurité des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19 : pourquoi ce silence ? », *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2020, pp. 201-212, halshs-03165366f.

de menace à la paix et à la sécurité internationale, il ne peut et ne veut en tirer, pour l'instant, les conséquences normatives et opérationnelles qui pourraient en résulter.

En 2021 deux réunions du Conseil de sécurité sur le thème de la relation entre changement climatique et sécurité internationale ont eu lieu en février et en septembre. Le contexte diplomatique était devenu plus favorable avec le changement d'administration aux États-Unis et leur retour dans l'Accord de Paris de 2015 sur le climat. Forts de ce changement, les États partisans de l'investissement du domaine de la sécurité climatique par le Conseil de sécurité, se succédant en 2020-2021 à la présidence du Conseil, se sont efforcés de faire évoluer sa position. Le 23 février 2021, une réunion s'est tenue à l'initiative du Royaume Uni, qui présidait alors le Conseil et son Premier ministre a été particulièrement clair : « Le changement climatique est une menace pour notre sécurité collective »⁴⁴. Il a été soutenu dans sa position par le Secrétaire général fournissant des exemples concrets du lien existant entre climat et sécurité notamment celui de la situation en Afghanistan. Cela n'a pas suffi néanmoins à convaincre la Russie qui conteste l'idée que les problématiques environnementales soient à la « racine » des conflits et voit dans la démarche « une diversion » éloignant des « véritables causes ». Imposer une connexion systématique entre changement climatique et conflit pourrait même être dangereux. Il doit donc être abordé dans le cadre de « mécanismes où il est traité par des professionnels ». La Chine, de même, estime que le « développement durable est la clé pour résoudre tous les problèmes et éliminer la cause des conflits » et que « la coopération internationale sur le climat doit être traitée dans le cadre de la CCNUCC, comme voie principale ». A l'occasion de cette réunion les États membres de l'Union européenne ont repris leurs revendications de création institutionnelle, la France d'un envoyé spécial pour la sécurité climatique, l'Allemagne d'un émissaire de l'ONU déjà proposée sans succès en 2019.

L'Irlande est revenue à la charge toujours en 2021 en usant de sa présidence du Conseil de sécurité pour organiser une réunion de haut niveau sur « le climat et la sécurité » le 23 septembre⁴⁵. Elle faisait valoir que les risques de sécurité liés au climat étaient de plus en plus largement reconnus et ajoutait qu'on observait un engagement multilatéral croissant en faveur de la lutte contre les changements climatiques dans le cadre des efforts visant à promouvoir la paix et la stabilité. Son Premier ministre a estimé que le Conseil disposait des outils nécessaires à l'exercice de cette compétence comme le Groupe d'experts informel de membres du Conseil de sécurité⁴⁶ qu'il fallait activer et il a multiplié les propositions : organisation d'une discussion en vue de l'adoption par le Conseil d'une résolution thématique sur le climat et la sécurité, proposition soutenue par l'Estonie, la Norvège, le Niger, la Tunisie et Saint-Vincent-et-les Grenadines ; nomination d'un représentant spécial pour les risques de sécurité liés au climat soutenue par la France, le Niger, la Tunisie et Saint-Vincent-et-les Grenadines. Pour les États-Unis, le temps où l'on pouvait débattre de la question de savoir si la crise climatique avait sa place à l'ordre du jour du Conseil était révolu. Pourtant, cela ne fait toujours pas l'unanimité.

Si la Russie affirme partager les préoccupations mondiales en ce qui concerne les effets dévastateurs du changement climatique, elle considère qu'il est surtout nécessaire de mobiliser la volonté politique pour y faire face, en prévision notamment de la COP 26. L'Assemblée générale et l'ECOSOC travaillant déjà sur la question, Moscou dénonçait la volonté de certains États de l'intégrer dans les travaux du Conseil, sans savoir si cela était

⁴⁴ Ajoutant même en visant les opposants à cette approche « Je sais que certains pensent qu'il ne s'agit que de lubies vertes de quelques mangeurs de tofu qui aiment étreindre les arbres » « Je ne pourrais pas être en plus profond désaccord ».

⁴⁵ Conseil de sécurité, CS/14644, 23/09/2021.

⁴⁶ Groupe qui se réunit depuis 2020 pour soutenir les travaux du Conseil sur le climat et la sécurité, sous la coprésidence de l'Irlande et du Niger.

efficace et si le Conseil disposait des « instruments pour remédier à cette question sans saper les mandats d'autres organes onusiens ? ». La Chine de son côté, de manière plus nuancée, rappelle que les liens entre climat et sécurité sont extrêmement complexes et que le Conseil de sécurité a des compétences et une légitimité moindre pour discuter de cette question que la CCNUCC et l'Accord de Paris. Il est donc impératif avant tout d'honorer les engagements pris dans le cadre de cet accord et il serait inapproprié que le Conseil de sécurité vienne se substituer à un organe intergouvernemental. Par cet argument, la Chine dans une démarche qui lui est familière, se rapproche de la position de nombreux États en développement. Ces derniers, toujours méfiants à l'égard du Conseil, organe restreint, ne peuvent voir qu'avec faveur Pékin rappeler « la responsabilité historique des pays développés en termes de changements climatiques que ceux-ci doivent assumer en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de financement de l'action climatique ». Ce fut d'ailleurs le cas de l'Inde pour laquelle, « considérer les conflits dans les zones les plus pauvres du monde par le prisme des changements climatiques ne peut qu'entretenir un récit biaisé alors que les raisons desdits conflits sont ailleurs ». « Les changements climatiques peuvent aggraver un conflit mais ne peuvent être identifiés comme une cause ».

Peut-on dès lors évoquer un statu quo sur la question de la qualification du changement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationales devant le Conseil de sécurité ? La réponse doit être plus nuancée. Les points d'accord entre les membres du Conseil de sécurité ne sont pas négligeables : ils portent aussi bien sur la reconnaissance des risques d'aggravation des conflits entraînés par le changement climatique que sur l'importance de remplir les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015. Le consensus apparaît désormais également sur la possibilité pour le Conseil de prendre en considération l'aggravation d'un conflit dont il est saisi au titre du maintien de la paix du fait du changement climatique. L'opposition de la Russie ne porte en effet que sur l'inclusion de l'évaluation des risques climatiques dans le mandat des missions des Nations Unies, « les Casques bleus n'ayant ni l'expertise ni les instruments pour ce faire ». Quant à la Chine, elle admet la possibilité « d'intégrer la dimension climatique au cas par cas dans les délibérations du Conseil » mais, en évitant « de saper les mandats du maintien de la paix, de créer des doublons et de chercher à intégrer la question climatique à tous les conflits ». Cette position rejoint celle d'États comme le Viet Nam et le Mexique qui font une différence nette entre l'existence d'une menace climatique et l'opportunité pour le Conseil de sécurité de consacrer de manière générale cette menace à la paix et à la sécurité internationale. En réalité, la démarche au cas par cas évoquée par Pékin est déjà utilisée par le Conseil de sécurité. Par exemple dans une résolution portant sur le Sahel et plus particulièrement le Bassin du lac Tchad⁴⁷, il a reconnu que « la stabilité du Sahel peut être menacée par les effets néfastes du changement climatique [...] notamment en raison de la pénurie d'eau, de la sécheresse, de la désertification, de la dégradation des terres et de l'insécurité alimentaire ». De même, dans une résolution consacrée à la situation au Mali⁴⁸, il a considéré que « le Gouvernement malien [devait prendre] en considération... les conséquences que les effets néfastes des changements climatiques et autres, l'écologie et les catastrophes naturelles... peuvent avoir sur la sécurité ».

Cette démarche au cas par cas présente plusieurs avantages. Elle permet d'obtenir un consensus au sein du Conseil, au-delà même des membres permanents. Elle devrait ensuite

⁴⁷ Résolution 2349 (2017) du 31 mars 2017.

⁴⁸ Res. 2423 (2018) du 20 juin 2018, voir L. Pineschi, « Conflict prevention and climate change in the MINUSMA mandate under Resolution 2423 (2018) : Mission impossible ? », *Questions of International Law*, 30 septembre 2021, <http://www.qil-qdi.org/conflict-prevention-and-climate-change-in-the-minusma-mandate-under-resolution-2423-2018-mission-impossible/>. Dans le même sens résolutions 2561 du 29 janvier 2021 sur la situation à Chypre et 2576 du 17 mai 2021 sur la situation en Irak.

le conduire à ajuster ses moyens d'action, existant ou nouveaux, en fonction des situations concrètes rencontrées du fait du changement climatique⁴⁹. Elle peut enfin éventuellement déboucher sur des avancées institutionnelles et procédurales significatives qui n'exigent pas nécessairement, au préalable, une décision formelle du Conseil qualifiant le dérèglement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationale. Par contre, elle ne permet pas de déclencher l'effet d'annonce que procurerait une résolution du Conseil qualifiant clairement le changement climatique de menace à la paix et à la sécurité internationale. Une telle prise de position solennelle viendrait utilement en appui des discussions sur le climat qui ne semblent pas appelées à cesser après la fin de la COP 26. Pourrait-elle avoir des incidences plus opérationnelles ? Les exemples des résolutions 2177 sur le virus Ebola et 2532 sur la pandémie de Covid 19 ont montré la difficulté voire l'impossibilité pour le Conseil d'aller par cette voie au-delà de la fonction d'alerte.

L'Irlande, souhaitant mener la procédure à son terme et parvenir à l'adoption d'une résolution grâce au soutien d'une majorité d'États et éventuellement à l'abstention des plus sceptiques, a transmis, en septembre 2021 son projet de résolution pour que se tiennent des discussions bilatérales et multilatérales sur le texte⁵⁰. L'évolution d'une partie du système des Nations Unies sur cette question était d'ailleurs de nature à appuyer cette stratégie menée par les Européens. On notera à cet égard les deux résolutions adoptées par le Conseil des Droits de l'Homme le 8 octobre 2021. La première reconnaît pour la première fois le droit à un environnement « propre, sain et durable » pour tous comme un droit fondamental. Le Conseil engage ainsi les États à renforcer leurs capacités en matière de protection de l'environnement et à adopter des politiques visant à permettre à l'homme « l'exercice du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, y compris en ce qui concerne la biodiversité et les écosystèmes »⁵¹. La seconde résolution⁵² vise à nommer, pour une période de trois ans, un rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le contexte des changements climatiques. Son mandat consistera à étudier les effets néfastes des changements climatiques sur les droits humains, recenser les problèmes que rencontrent les États, synthétiser les connaissances et les bonnes pratiques et faire des recommandations tous les ans au Conseil.

Ces efforts, entrepris par un certain nombre d'États depuis une dizaine d'années, n'ont cependant pas été couronnés de succès. Le Conseil de sécurité dans sa réunion du 13 décembre 2021⁵³ n'est pas parvenu à reconnaître les changements climatiques comme multiplicateurs des facteurs d'instabilité, la Fédération de Russie ayant exercé son droit de veto pour bloquer un projet de résolution qu'elle a jugé « inacceptable ». Le texte, dont l'objectif 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 », présenté conjointement par l'Irlande et le Niger et soutenu par 113 États, a obtenu 12 voix, l'Inde ayant voté contre et la Chine s'étant abstenue. Alors que les États favorables au texte s'étaient efforcés de montrer que celui-ci ne portait pas atteinte aux équilibres de la Charte

⁴⁹ Quels acteurs ? Quel type d'effet du changement climatique sur la situation considérée ? Quel stade atteint par la menace à la paix etc.

⁵⁰ Voir sur ce point, Multilateral Diplomacy Global : What are Security Council Members negotiating about ?.

⁵¹ La résolution a été proposée par le Costa Rica, les Maldives, le Maroc, la Slovénie et la Suisse, soutenue par plusieurs pays européens et adoptée à la majorité ; la Chine, l'Inde, le Japon et la Russie se sont abstenus.

⁵² Proposée par l'Union européenne, les îles Marshall, les Bahamas, les Fidji, Panama, le Paraguay et le Soudan, elle a été adoptée malgré l'abstention de la Chine de l'Inde et du Japon et le vote contre de la Russie.

⁵³ S/PV.8926, 13 décembre 2021.

et venait conforter et non concurrencer les dispositifs existants, ils n'ont pas emporté l'adhésion de la Russie, et accessoirement celle de la Chine et de l'Inde. Leur opposition a toutefois partiellement changé de nature car, à leurs arguments traditionnels⁵⁴ auxquels les promoteurs du texte s'étaient efforcés de répondre, sont venues s'ajouter des considérations proprement politiques⁵⁵ : d'une part, mettre l'accent sur les causes climatiques des conflits et de l'instabilité politique des États revient à minorer la responsabilité des Occidentaux dans les situations à l'origine des conflits du fait de leurs interventions militaires ; d'autre part, l'importance de la dimension climatique des conflits commande la solidarité financière des États occidentaux à l'égard des États en développement, solidarité qui ne s'est pas vraiment manifestée à l'occasion de la discussion du Pacte de Glasgow⁵⁶. Cette attitude peut d'ailleurs expliquer la position de certains États parmi les 80 qui ne se sont pas associés au projet irlando-nigérien, un nombre important pour un débat touchant aux questions climatiques, ce que les opposants n'ont pas manqué de souligner. La Chine, l'Inde et la Russie ont également mis en avant une initiative déjà éprouvée devant le Conseil de sécurité en présentant un « projet de résolution axé sur les problèmes de sécurité dans la région du Sahel, notamment les problèmes liés aux changements climatiques, afin de répondre efficacement aux préoccupations spécifiques des pays de la région ». Pour ces États, les questions climatiques doivent ainsi être abordées dans le contexte de situations nationales mises à l'ordre du jour du Conseil.

On ne sera pas étonné que les tensions géopolitiques internationales actuelles aient pesé sur les débats du Conseil de sécurité, fût-ce sur les questions climatiques, Il reste cependant que les opposants ne sont pas nécessairement sur la même ligne, même si leurs positions se nourrissent les unes des autres⁵⁷. La Russie confirme une opposition de principe, là où l'attitude de la Chine, visant prioritairement à apparaître comme le champion des États en développement, se révèle plus nuancée. Même si, dans ce contexte, le contre-projet sur la situation au Sahel semble voué à l'échec, il ne ferait que reprendre un précédent⁵⁸ à l'occasion duquel le Conseil a bien considéré l'importance des facteurs climatiques dans l'aggravation des conflits. Une des stratégies possibles pour les États favorables à la reconnaissance de la menace climatique pour la paix et la sécurité internationales consisterait alors à tenter d'user systématiquement de la méthode du « cas par cas ». En dehors du Sahel, beaucoup d'autres situations justifient de considérer l'impact du changement climatique sur un conflit, en identifiant rigoureusement les circonstances qui lui sont propres. La pratique constante du Conseil de sécurité pourrait être alors le préalable à l'adoption d'une résolution thématique du Conseil de sécurité sur le dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationale.

⁵⁴ Arguments néanmoins précisés par la Russie, son représentant insistant sur le risque de transformer les soldats de la paix en experts climatiques et de permettre « d'inscrire presque n'importe quel pays à l'ordre du jour du Conseil... du fait que les problèmes climatiques sont ressentis dans le monde entier », S/PV.8926, p. 3 et s.

⁵⁵ Au point que le débat s'est transporté, pour certains des intervenants, sur la question de la justification du droit de veto et les conditions de son usage.

⁵⁶ Voir notamment les interventions des représentants de l'Inde et de la République Populaire de Chine, S.PV.8926, p. 7 et p. 13.

⁵⁷ Ainsi, peut-on penser que le veto de la Russie permet à la Chine de ne pas avoir d'interrogation quant à une éventuelle utilisation du sien.

⁵⁸ Voir la résolution 2349 (2017) du 31 mars 2017, note 43.

II.2.1.2.2. Vers une nouvelle approche de la sauvegarde de la sécurité climatique : la responsabilité de préparer et de prévenir (R2P2)

Si donc, au plus haut niveau du système de sécurité internationale, les institutions hésitent à proclamer que le dérèglement climatique est une menace à la paix et à la sécurité internationale, cette dimension est néanmoins prise en considération sur le terrain. Cela se traduit, dans certaines zones, par la conjonction des actions de maintien de la paix conduites par le Conseil de sécurité et des initiatives des organismes régionaux, le meilleur exemple étant fourni par la zone sahélienne⁵⁹ Les stratégies qui sont menées ont eu jusqu'alors des résultats limités dans la mesure où elles privilégient la dimension strictement sécuritaire consistant à juguler les conflits existants plutôt que de considérer en amont les causes climatiques à l'origine des conflits⁶⁰. Dans une évolution qui n'est pas sans rappeler celle qui fut à l'origine de la responsabilité de protéger (R2P) est donc apparue une autre approche mettant l'accent sur la prévention : la responsabilité de préparer et de prévenir (R2P2). La R2P2 est le résultat de recherches effectuées dans le cadre du Centre pour le Climat et la Sécurité du Conseil sur les risques stratégiques⁶¹.

Les résultats de ces recherches ont été endossés par les États favorables à la prise en considération du changement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale. Il y a donc une connexion étroite entre cette démarche et celle que ces mêmes États conduisent au sein du Conseil de sécurité⁶². Ainsi, un premier rapport du Centre sur le Climat et la Sécurité sur la « Responsabilité de Préparer » a été présenté devant le Conseil de sécurité, convoqué par la présidence italienne selon la Formule-Arria, le 19 décembre 2017. Puis, l'Union européenne a discuté à l'initiative de la Haute Représentante de l'Union pour la Politique Étrangère et de Sécurité, les modalités de l'adaptation de la Responsabilité de Préparer à l'Europe. Enfin, un troisième rapport « *The Responsibility to Prepare and Prevent* » (Ci-après « Le rapport »), publié en octobre 2019, développe ce que pourrait être un « Cadre de gouvernance de la sécurité climatique pour le XXI^e siècle ».

L'originalité de la démarche est double. Elle repose d'abord sur la méthode de la gouvernance devenue désormais habituelle pour le traitement de questions internationales pour lesquelles une approche purement normative apparaît insuffisante voire impossible. Face aux phénomènes générateurs de conflits nés du changement climatique, elle peut apporter une réponse globale, préventive et adaptée : globale en mobilisant l'ensemble des parties prenantes, préventive en s'efforçant de répondre à des phénomènes évolutifs et aléatoires et adaptée aux contextes propres à chaque phénomène climatique⁶³. Il s'agit ensuite d'une démarche institutionnelle et non pas sectorielle reposant sur l'adaptation des structures politiques et administratives à la prise en considération des effets du changement climatique sur la sécurité, au niveau universel, régional et national. Ainsi, à la gouvernance globale du phénomène du changement climatique reposant sur la CCNUCC et les COP

⁵⁹ Voir L. Balmond, « Les organisations internationales régionales africaines face à l'impact du changement climatique sur les conflits et le cas particulier du Sahel », *Questions of International Law*, 30 septembre 2021, <http://www.qil-qdi.org/les-organisations-internationales-regionales-africaines-face-a-limpact-du-changement-climatique-sur-les-conflits-et-le-cas-particulier-du-sahel/>.

⁶⁰ L'exemple classique est fourni par les différends séculaires existant entre les pasteurs et les agriculteurs autour du Lac Tchad ; voir sur ce point la Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel, Conseil de Paix et de sécurité, 11 août 2014, PSC/PR/3(CDXLIX).

⁶¹ Centre pour le climat et la sécurité, <https://climateandsecurity.org>.

⁶² Voir supra, Le Conseil de sécurité face au dérèglement climatique, menace à la paix et à la sécurité internationales.

⁶³ L. Balmond, *op. cit.*

successives s'adjoindrait une gouvernance spécifique des incidences du changement climatique sur la sécurité. Dans une relation de complémentarité et non de concurrence, se développerait alors une double articulation entre la CCNUCC et la R2P2 d'une part, les niveaux d'action universel, régional et national d'autre part.

Le Rapport envisage la construction du cadre de gouvernance autour de trois principes. Au titre du Principe 1 « *Assessment&anticipation* », il recommande la création au sein des Nations-Unies, d'un Groupe international d'évaluation sur la sécurité climatique ayant une forme publique ou privée, destiné à fournir, en liaison avec le GIEC, une évaluation spécifique des risques pour la sécurité climatique actuels et futurs. Ce mécanisme sera reproduit au niveau régional afin de fournir des informations adaptées aux situations locales. Le principe 2 (« *Elevation and Translation* ») recommande la mise en place d'un Centre sur la sécurité climatique dans le cadre des Nations Unies, également dupliqué régionalement et chargé d'assurer la veille sur les risques climatiques, de faire des recommandations aux organes de décision politique. Il disposera à cette fin de mécanismes et de capacités de réponse rapide. La direction du Comité devra être placée au niveau des instances de décision de l'organisation avec un rattachement direct à l'organe chargé de la gouvernance globale⁶⁴. Le Principe 3 enfin (« *Coordination&Alignment* »), a pour finalité d'assurer la coordination entre, d'une part, la politique conduite par la CCNUCC et les évaluations réalisées par le GIEC et, d'autre part, la gouvernance de la sécurité internationale mise en œuvre par les institutions de sécurité comme le Conseil de sécurité des Nations unies, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine ou le Haut Représentant pour la PESC de l'Union européenne⁶⁵.

Les caractères généraux de la démarche apparaissent ainsi clairement : sans créer une nouvelle architecture institutionnelle, s'appuyer sur celle qui existe au sein des organisations intergouvernementales en la complétant par des mécanismes dédiés spécifiquement à la sécurité climatique et articulés étroitement à la structure sécuritaire pour que les exigences climatiques ne soient jamais négligées dans la prise de décision. Ce système institutionnel spécifique devra aussi, conformément aux exigences de la gouvernance, « préparer des outils propres à permettre la réponse aux menaces climatiques et conduire une réflexion prospective pour les anticiper ». Pour autant, les décisions relevant spécifiquement du domaine de la sécurité, notamment celles qui auraient une portée coercitive, demeurent confiées aux institutions compétentes. La R2P2 n'entraîne pas un transfert de responsabilité et de compétences vers la Communauté internationale comme la R2P et n'ouvre pas la voie à un droit d'ingérence climatique tel qu'évoqué parfois lors des incendies catastrophiques qui ont touché l'Amazonie en 2019⁶⁶. Recherchant le « regroupement le plus large d'États dans un processus, intergouvernemental cohérent », visant notamment les États climatosceptiques, elle n'écarte pas non plus l'adaptation régionale du cadre qu'elle établit aux contextes propres à chaque région.

Le mécanisme de R2P2 présente un intérêt incontestable mais il doit être considéré avec prudence et lucidité. Son caractère européen est très prononcé, l'UE en ayant fait un élément de sa diplomatie climatique. En effet, il rejoint d'une part la stratégie conduite par les États

⁶⁴ Par exemple aux Nations unies, un Secrétaire général adjoint, représentant permanent sur la sécurité climatique rapportant directement au Secrétaire général et communiquant régulièrement avec le Conseil de sécurité.

⁶⁵ Cette coordination, qui pourrait prendre la forme d'un Mécanisme de Coordination de la Sécurité Climatique devra associer également d'autres espaces de la gouvernance internationale et notamment la société civile et les ONG.

⁶⁶ Voir L. Balmond, « La perte de contrôle des feux de forêts, catastrophe internationale et menace à la paix et à la sécurité internationale », *Chronique, Grandes épidémies, catastrophes, victimes*, <http://revel.unice.fr/psei>, n° 13, 2019.

membres au sein du Conseil de sécurité, favorable à la création d'un appareil institutionnel consacré à la sécurité climatique ; d'autre part, il bénéficie de l'architecture institutionnelle de l'UE et de sa capacité de gouvernance, avec des instruments qui ont déjà investi le champ de la sécurité climatique ou vers laquelle il serait aisé de l'orienter⁶⁷. Toutefois, il est bien connu que le modèle régional européen est unique, certains continents ne connaissant pas, pour l'instant, d'organisation régionale pertinente, ou d'organisation régionale comparable. L'indispensable mise en œuvre universelle de la R2P2 exigerait dans un cas leur création, dans l'autre cas leur mise à niveau⁶⁸. Peut-être faut-il voir dans la démarche conduite autour de la R2P2, d'une part, une volonté de modernisation de l'action internationale fondée désormais sur la notion de gouvernance à laquelle le Conseil de sécurité n'est pas insensible⁶⁹, mais d'autre part aussi, une stratégie institutionnelle venant en appui de la revendication du dérèglement climatique comme menace à la paix et à la sécurité internationale.

II.2.2. Le système régional de sécurité civile : le Mécanisme Européen de Protection Civile (MEPC) de l'Union européenne

L'Union européenne, comme on a pu le constater dans les développements précédents, a fait de la lutte contre le changement climatique, l'un des axes de son action internationale, que ce soit dans le cadre des Conférences des Parties (COP) de la CCNUCC ou dans les différentes enceintes internationales et singulièrement à l'Organisation des Nations Unies. Elle intervient ainsi contre ce qui apparaît comme une catastrophe systémique, même si ses États membres ne sont pas épargnés par les critiques des ONG quant à la réalité et à la consistance de leurs engagements en faveur du climat. Pour autant, l'Union européenne intervient également dans les situations de catastrophes et elle s'est dotée pour cela d'un instrument, le Mécanisme Européen de Protection Civile (MEPC) créé en 2001⁷⁰. Il a pour mission de coordonner la réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine au niveau de l'UE. Pour cela, il favorise la coopération entre les autorités nationales de protection civile, sensibilise la population aux catastrophes et la prépare à mieux y faire face et s'efforce de permettre qu'une assistance efficace et coordonnée soit apportée rapidement aux populations touchées.

Les 27 États membres de l'Union européenne participent au MEPC (c'était aussi le cas du Royaume-Uni pendant sa période de transition) de même que plusieurs pays tiers comme l'Islande, la Norvège, la Serbie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la Turquie.

Le MEPC présente plusieurs caractéristiques. Il constitue d'abord un véritable système institutionnel s'inscrivant dans la démarche consistant à « préparer et prévenir » (R2P2) face à toutes les catastrophes qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine. Il repose

⁶⁷ Comme la direction pour la Sécurité et la Paix (ISP) du Service Européen des Affaires Extérieures (SEAE), créée en mars 2019 et reprenant les compétences exercées précédemment par l'unité PRISM en matière de prévention des conflits, ou le système européen d'alerte précoce (EWS).

⁶⁸ Il est en effet difficile de mettre sur le même plan, comme le fait le Rapport, les attributions et les capacités du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine et l'appareil institutionnel que l'Union européenne peut consacrer à la sécurité climatique.

⁶⁹ Voir L. Balmond, « Gouvernance globale et sécurité collective : les profils d'une convergence » et M. Arcari, « Gouvernance et sécurité collective : quelques éléments de dissonance », in M. Arcari et L. Balmond, *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Naples, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 3-20 et 23-48.

⁷⁰ Décision du Conseil du 23 octobre 2001, JOCE L.297/7, 15 novembre 2001.

ensuite sur l'articulation⁷¹, de deux principes : le principe de subsidiarité qui fait du MEPC un instrument d'appui et de coordination pour soutenir et compléter l'action des États membres (article 196 TFUE) et le principe de solidarité en vertu duquel, en droit européen, l'intérêt communautaire prévaut sur les intérêts étatiques, plus particulièrement face aux catastrophes. (222§1 TFUE)⁷². Avec le MECP, ce principe de solidarité trouve également à s'appliquer au plan international dans la mesure où s'il vise à protéger les citoyens européens en cas de catastrophe il a pour but également d'étendre la solidarité de l'UE au-delà de ses frontières et à cet effet il peut être activé à la demande de n'importe quel État, organisation internationale ou agence de l'ONU. Il se présente enfin comme un mécanisme évolutif, se développant et s'adaptant aux types de catastrophe rencontrés et à leur intensité. C'est l'objectif poursuivi par le règlement (UE) adopté le 10 mai 2021 et visant à renforcer le Mécanisme de protection civile de l'UE⁷³. Selon le Conseil de l'UE, « Les nouvelles règles permettront à l'UE et aux États membres de mieux se préparer aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de réagir plus rapidement lorsque ces catastrophes surviennent, y compris lorsqu'elles touchent simultanément de nombreux États membres, comme dans le cas d'une pandémie ».

Le MEPC est piloté par la Commission européenne et sa direction générale « Protection civile et opérations d'aide humanitaire européenne » (ECHO). Il relève du Commissaire européen à la gestion des crises. Il comprend le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), organisme de veille permanente qui centralise et coordonne les aides envoyées par les États et assure leur déploiement sur les zones touchées par la catastrophe. La relation entre l'ERCC et les États participant au Mécanisme est assurée par une application d'alerte et de notification, le Système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS)⁷⁴. Le Mécanisme a été progressivement renforcé dans sa dimension opérationnelle. Une Réserve européenne de sécurité civile a été créée en 2013 pour accélérer la réaction et le déploiement du MEPC. Elle dispose de réserves en personnel et en matériel, mises à disposition par les États membres volontaires et en capacité de le faire. Est venue s'y ajouter en 2019 une réserve de matériel supplémentaire (*RescEU*), pour des missions telles que la lutte contre les incendies, l'assistance médicale ou la recherche. Elle peut mettre à disposition des États qui en font la demande une flotte d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, des avions d'évacuation médicale, ainsi qu'une réserve de matériel médical et des hôpitaux de campagne pour faire face aux urgences sanitaires et aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Le matériel, positionné sur le territoire d'un ou plusieurs États membres, qui sont responsables de son acquisition, est financé à 90 % par la Commission. Enfin le Mécanisme dispose d'un service de cartographie par satellite (*Copernicus*) qui permet d'analyser les zones touchées par des catastrophes afin d'adapter les opérations de secours.

Les aménagements apportés par le règlement 2021/836 sont destinés à permettre aux États membres d'être mieux préparés et de réagir plus rapidement et plus efficacement aux futures crises ayant des implications transfrontalières, comme la crise de la COVID-19. Ainsi, la Commission et les États membres, définiront et développeront des objectifs européens

⁷¹ Démontrée par Th. Garcia, « Les catastrophes naturelles appréhendées par le droit de l'Union européenne », in *Les Europes, de l'intérieur vers l'extérieur, Mélanges en l'honneur du Professeur Catherine Schneider*, Mare&Martin, 2021.

⁷² « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine... ».

⁷³ Règlement (UE) 2021/836 du 10 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au Mécanisme de protection civile de l'Union.

⁷⁴ Par ce système transite à la fois l'expression des besoins des États requérants et celle des moyens que peuvent proposer les États aidants.

non contraignants de résilience aux catastrophes. Ils seront fixés par des recommandations de la Commission et reposeront sur des scénarios prospectifs tenant compte notamment des effets du changement climatique sur les risques de catastrophes. Le règlement permettra également de combler les lacunes dans le domaine du transport et de la logistique et, en cas d'urgence, d'acquiescer et de fournir directement des capacités supplémentaires de RescEU. Enfin, il a contribué à améliorer le financement du MEPC qui repose, outre sur les contributions des États participants, sur une enveloppe financière issue du budget pluriannuel de l'UE. Celle-ci se montait pour la période 2014-2020 à 574 028 000 euros ; elle s'élèvera à 1,263 milliard d'euros pour la période 2021/2027. Par ailleurs, RescEU a bénéficié au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance *NextGenerationEU* destiné à soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19⁷⁵. d'un financement de 2,056 milliards d'euros pour mettre en œuvre les mesures liées à la protection civile en relation avec cette crise.

L'investissement financier de l'Union européenne sur le MEPC est donc considérable, tant l'instrument apparaît comme un emblème de la solidarité européenne à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Union. Depuis sa création en 2001, le mécanisme de protection civile de l'UE a répondu à plus de 330 demandes d'aide à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, qu'il s'agisse de catastrophes dues à l'homme, de crises sanitaires ou de catastrophes naturelles. En 2020, il a été activé à 102 reprises et a apporté un soutien à 77 pays dans le monde. Ce fut le cas en particulier à la suite de l'explosion survenue au port de Beyrouth le 4 août 2020 où une centaine de personnels qualifiés ont été déployés avec leur matériel, des vols humanitaires organisés pour livrer des fournitures médicales, accompagnés d'un soutien financier⁷⁶. La pandémie de la Covid-19 a entraîné une mobilisation particulière du MEPC⁷⁷, la première fois, dès le 28 janvier 2020 par la France pour rapatrier les citoyens européens se trouvant à Wuhan (Chine) et dans le reste du monde, puis par l'Italie, particulièrement touchée par la pandémie. Il a aussi permis d'apporter un soutien en équipement de protection par exemple à la Chine et un soutien financier à l'Inde. Enfin, les catastrophes naturelles n'épargnant pas l'Europe, le MEPC est amené à intervenir face aux incendies de forêt et aux inondations. La lutte contre les incendies de forêts en Europe est devenue depuis plusieurs années un champ d'action privilégié du MEPC. Il dispose, pour assurer une surveillance permanente des incendies de forêts, d'un Centre de suivi et d'information qui reçoit les prévisions du Système européen d'information sur les incendies de forêts (*EFFIS - European Forest Fire Information System*). Le Mécanisme est ainsi déployé tous les étés, le dispositif RescEU, permettant de mutualiser les ressources des États-membres notamment en aéronefs bombardiers d'eau. En août 2021, la sécheresse et les températures élevées de l'été ont provoqué des feux de forêts considérables dans de nombreux pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, France, Portugal, Bulgarie, Croatie, mais aussi Monténégro, Serbie, Macédoine du Nord, Albanie et Turquie) conduisant le MEPC à intervenir successivement à deux reprises, les moyens initialement mobilisés s'étant avérés insuffisants. Une telle situation, dans laquelle l'Union européenne et ses États membres ont incontestablement joué le jeu de la solidarité, appelle plusieurs remarques. Apparaissent d'abord les limites d'une action intervenant après le déclenchement de l'incendie : face à la généralisation du phénomène, les moyens mis en œuvre ne suffiront jamais à répondre à ce type de catastrophes. Il est donc indispensable de

⁷⁵ Règlement (UE) 2020/2094 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

⁷⁶ Le mécanisme avait été utilisé à fins également humanitaires à Mossoul entre 2015 et 2017 « pour couvrir les besoins fondamentaux des plus vulnérables ».

⁷⁷ Le MEPC, à la demande de l'OMS, était déjà intervenu pour gérer une crise sanitaire, l'épidémie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest, dès le mois d'août 2014 et pendant près de 2 ans.

développer la capacité de résilience des communautés et de conduire des politiques rigoureuses de prévention dont la plupart des données sont aujourd'hui bien connues. Enfin, la course aux moyens ne pouvant être gagnée, il importe d'agir sur le réchauffement climatique, cause systémique de la multiplication et de l'aggravation des incendies de forêt. Le MEPC ne peut être considéré et évalué en dehors de ce questionnement.

En termes de mobilisation de moyens, les graves inondations qui ont touché le Nord de l'Europe et notamment l'Allemagne et la Belgique en juillet 2021 relèvent de la même analyse. Elles ont fait plus de 190 morts en Allemagne, 30 en Belgique et des dégâts pour 30 milliards d'euros. Le MEPC a été activé le 14 juillet 2021 à la demande de la Belgique pour accomplir des opérations de sauvetage dans la région de Liège. Cette catastrophe conduit à faire plusieurs constats. Les inondations ont touché des États développés disposant d'instruments de prévention avancés mais qui ont pourtant subi des pertes en vie humaines considérables, peu fréquentes pour ce type d'États. Si les systèmes d'alerte ont été parfois mis en cause, c'est surtout la soudaineté et l'ampleur du phénomène de pluie diluviennes qui ont entraîné de telles conséquences létales et destructrices. Les études conduites sur les causes de la catastrophe ont rapidement conclu aux effets du changement climatique⁷⁸ : cet épisode a été rendu 9 fois plus probable par le réchauffement dû à l'activité humaine ; il a fait augmenter la quantité de pluie en une journée entre 3 % et 19 %. L'épisode a « largement battu les records de précipitations historiquement enregistrés » dans les zones touchées et la probabilité de survenue, en Europe occidentale, d'un épisode identique est d'une fois tous les quatre cents ans, sauf, bien sûr, si le changement climatique se poursuit. Ces conclusions corroborent celles présentées par le WWA sur le dôme de chaleur qui s'est abattu sur le Canada en juin 2021 et que l'on retrouve également dans le rapport du GIEC de la même année. Les mesures de prévention en amont, les systèmes de secours en aval, peuvent et doivent être renforcés et adaptés mais le contrôle du réchauffement climatique demeure néanmoins l'enjeu majeur.

II.3. Les catastrophes dues à l'homme : l'explosion survenue sur le port de Beyrouth le 4 août 2020

La distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe anthropique doit être souvent réévaluée, tant l'inaction, la négligence ou la méconnaissance des risques contribuent dans de nombreuses circonstances à faire naître le phénomène voire à l'aggraver. Il reste néanmoins que les catastrophes industrielles sont en voie de régression plus particulièrement si l'on envisage celles qui ont une portée internationale par leur impact et/ou par la réaction internationale qu'elles suscitent. La catastrophe industrielle survenue sur le port de Beyrouth en août 2020 justifie néanmoins, de par son contexte, le qualificatif d'internationale.

Le 4 août 2020, deux explosions successives se produisaient dans des entrepôts sur le port de Beyrouth : la première a causé des dégâts relativement restreints dus, semble-t-il, à des feux d'artifice ; la seconde, provenait d'un stock de 2750 tonnes de nitrate d'ammonium. Beaucoup plus violente et destructrice que la précédente, elle allait dévaster toute la zone portuaire ainsi que plusieurs navires se trouvant à quai ou au large et le centre même de Beyrouth. L'effet de souffle qu'elle a provoqué est à l'origine de dommages considérables, tant humains que matériels⁷⁹. Le bilan final sera de 221 morts, et de près de 6 500 blessés et

⁷⁸ Rapport du World Weather Attribution (WWA), 24 août 2021 <https://www.worldweatherattribution.org/heavy-rainfall-which-led-to-severe-flooding-in-western-europe-made-more-likely-by-climate-change/>.

⁷⁹ La seconde explosion sera entendue jusqu'à Larnaca dans l'île de Chypre, située à un peu plus de 200 km de là.

les dégâts évalués par la Banque Mondiale à près de quatre milliards d'euros. La mise hors-service au moins partielle du port, voie d'importation essentielle pour le Liban, sera de plus à l'origine d'une crise d'approvisionnement notamment alimentaire.

L'origine de la catastrophe est demeurée difficile à déterminer et beaucoup d'hypothèses ont été avancées⁸⁰. La piste d'un entrepôt de feux d'artifice a été d'abord envisagée mais elle ne justifiait pas l'ampleur de la seconde explosion. Très rapidement, celle-ci a pu être imputée au nitrate d'ammonium destiné au Mozambique, confisqué puis stocké dans le port. Selon le réseau Shiparrested⁸¹, il proviendrait de la cargaison d'un navire le *MV Rhosus*, battant pavillon moldave et amarré dans le port de Beyrouth depuis 2014. Les autorités portuaires lui ayant interdit de reprendre la mer pour des raisons techniques, le navire aurait été abandonné par ses propriétaires et la cargaison déchargée et entreposée sur la base d'une décision de justice dans le périmètre du port⁸². Dès lors, 2750 tonnes de nitrate d'ammonium auraient été entreposées pendant six ans sans mesures de sécurité. Cause immédiate de la catastrophe, l'incendie initial survenu à l'occasion de travaux de soudure dans le dépôt de feux d'artifice se serait propagé à l'entrepôt de nitrate. Les responsabilités de la catastrophe sont donc alors particulièrement diluées : le propriétaire du navire l'avait abandonné ainsi que son équipage dès 2014 ; le propriétaire et l'acquéreur de la cargaison étaient dans l'impossibilité de récupérer le chargement ; les administrations et la justice libanaises ont manifestement ignoré les risques que faisait courir ce dépôt d'explosifs, malgré les avertissements officiels du service des douanes, et une demande en 2019 d'évacuation de l'entrepôt qui ne sera pas accordée par la justice, chacun se renvoyant la responsabilité. Des mesures adaptées prises à temps auraient donc pu empêcher la catastrophe, tout au moins en limiter les effets.

Il y a donc eu incontestablement carence administrative, simple reflet toutefois d'une impuissance politique et d'une crise globale de l'État libanais, rendant celui-ci incapable de faire face à une situation d'urgence de ce type. Crise économique et sociale d'abord, l'économie libanaise est en récession depuis 2018 ; la livre libanaise a perdu 60 % de sa valeur, 45 % de la population se trouve sous le seuil de pauvreté et 35 % de la population active est au chômage. Crise sanitaire ensuite car au même moment, le Liban subit la pandémie de Covid 19, avec un système de santé rapidement débordé. Crise politique enfin cristallisée, le 17 octobre 2019, dans un soulèvement populaire « le plus significatif de son histoire contemporaine⁸³ » manifestant le rejet d'une classe dirigeante marquée par le clientélisme, une corruption institutionnalisée, et la relation privilégiée avec le secteur bancaire. Les manifestants (le « Mouvement du 17 octobre ») réclament alors le changement du régime politique : la fin du communautarisme à l'origine de l'impuissance de l'État et de la « gabegie des services publics⁸⁴ ». Les errements qui ont accompagné la gestion du dossier ayant conduit à la catastrophe du 4 août 2020 sont venus conforter, s'il en était besoin, l'hostilité portée par une grande majorité des Libanais à leur classe politique. Il en a résulté des manifestations beaucoup plus radicales qu'en 2019, et un climat réellement insurrectionnel à Beyrouth : les manifestants ont symboliquement organisé l'exécution par pendaison de toutes les personnalités politiques.

⁸⁰ Comme l'explosion d'une bombe, notamment défendue par le président libanais Michel Aoun, mais rapidement démentie par les faits.

⁸¹ <https://shiparrested.com/the-network/>.

⁸² Cette interprétation a été confirmée par des déclarations du directeur général de la sécurité publique libanaise et du directeur de la sûreté générale.

⁸³ K.-L. Bitar, « L' "initiative française" pour un Liban saigné par son oligarchie », in B. Badie et D. Vidal, *L'état du monde*, 2022, p. 212.

⁸⁴ B. El Khouri, « Liban vers une IIIème république ? », *Annuaire Ramses*, 2021, p. 168.

La réponse nationale à la crise a néanmoins révélé la capacité de résistance de la classe politique tant à l'égard du pouvoir judiciaire que sur le terrain constitutionnel.

Malgré l'action des familles des victimes et la pression internationale exigeant que les responsabilités de la catastrophe soient établies et sanctionnées, les mécanismes judiciaires sont toujours bloqués, qu'il s'agisse d'une éventuelle enquête internationale rejetée à la quasi-unanimité par l'appareil politique, mais également des actions judiciaires engagées devant les tribunaux libanais. Le premier juge chargé de l'enquête sur les causes de l'explosion a été écarté en février 2020 pour suspicion légitime par deux anciens ministres des finances et des travaux publics qu'il avait inculpés. Il a été finalement dessaisi par un arrêt de la Cour de cassation. Le second juge d'instruction désigné, qui travaille sous protection de l'armée, a dû, lui aussi, suspendre ses investigations, le 27 septembre 2021, à la suite d'une plainte avec demande de dessaisissement émanant de l'ancien ministre de l'intérieur, soupçonné, comme trois autres anciens ministres « d'intention présumée d'homicide négligence et manquements ». Au 4 novembre 2021, c'est une troisième suspension qu'a dû prononcer le juge, touché par 15 plaintes (même l'ancien premier ministre ne s'est pas présenté devant le juge, ses avocats ayant porté plainte contre l'État libanais pour empêcher son audition.) C'est donc à une obstruction systématique que doivent faire face les magistrats, accompagnée de pressions et de menaces de la part, en particulier des deux partis politiques chiites, le Hezbollah et Amal. Cela entrainera, le 14 octobre 2021, des affrontements armés avec des partisans du « Mouvement du 17 octobre » qui se dérouleront, symboliquement, sur ce qui fut la ligne de démarcation de la guerre civile (1975-1990). Le dilemme du choix entre justice et paix civile semble donc se poser aussi au Liban.

La classe politique a également bloqué le processus constitutionnel, parvenant à empêcher, malgré la pression internationale, la constitution d'un gouvernement d'experts. Plusieurs premiers ministres se sont succédé depuis la catastrophe sans parvenir à un résultat du fait de conflits de personnes, mais surtout du système confessionnel commandant le jeu politique au Liban. Le 10 septembre 2021, soit après 396 jours de vacances du pouvoir, M. Mikati, lui-même ancien premier ministre, parvenait enfin à présenter un gouvernement avec pour mission de réformer le système pour obtenir l'aide dont a besoin le Liban en faillite. Le nouveau pouvoir ne rassure pas pour autant la population qui y voit un « recyclage » du personnel politique traditionnel.

Une telle situation est révélatrice du fait que toute catastrophe anthropique, lorsqu'elle atteint une certaine ampleur, ne peut être appréhendée correctement que de manière globale. Dans le cas libanais, l'explosion, fait générateur accidentel, ne se serait pas produite ou n'aurait eu au moins que des effets limités si la mal-gouvernance politique et économique et l'ignorance de l'état de droit n'avaient pas régné. La résilience des États et des sociétés face aux catastrophes se situe en effet d'abord sur ce plan. Si, de ce point de vue, le cas du Liban n'est pas isolé, des États parmi les plus riches révélant parfois, sur le terrain des catastrophes, une forme d'impuissance, son ampleur le rend exemplaire d'autant qu'il est encore aggravé par le contexte international dans lequel il se situe.

Au Liban, toute crise devient rapidement internationale car les blocages à répétition sont propices à l'internationalisation⁸⁵, et à l'intervention des « parrains », régionaux ou non. La société internationale, même avec des nuances, n'est donc pas restée insensible à la catastrophe du port de Beyrouth et à ses conséquences. Dans ces réactions, la place de la France doit être soulignée.

⁸⁵ Selon les formules de A. Daher, « Liban, l'impossible mouvement social », in B. Badie et D. Vidal (dir.), *Le Moyen orient et le monde, L'État du Monde*, 2021, La Découverte, p. 201.

L'assistance a pris d'abord une forme bilatérale classique, de nombreux États réagissant à la catastrophe en apportant leur aide au Liban tout en restant parfois très critiques sur le comportement des autorités. Le soutien a été logistique, alimentaire, sanitaire et médical venant aussi bien d'États européens (Belgique, Chypre, Grèce, Hongrie, Italie) que d'États voisins (Iran, Israël, Turquie) et d'États plus éloignés (Australie, Canada). La mobilisation a pris rapidement une dimension multilatérale avec l'intervention de l'ONU et de ses agences. Parmi les différentes actions humanitaires immédiates conduites, l'Organisation a apporté une aide d'urgence en matériel sanitaire pour permettre de réaliser des interventions chirurgicales sur des personnes victimes des explosions. De son côté, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) s'est engagé dans la reconstitution des réserves alimentaires du Liban très endommagées par l'explosion. Pour cela, il a déployé une opération logistique destinée à faire venir du matériel pour rendre le port de Beyrouth suffisamment opérationnel et mis ensuite en place des entrepôts et des unités mobiles de stockage de céréales et notamment de blé. Pour répondre aux besoins immédiats, il a également procédé à l'acheminement de farine de blé et de colis alimentaires⁸⁶.

L'ONU, dès le 9 août, est également à l'origine, avec la France, d'une conférence de donateurs « pour l'avenir du Liban ». Les États participants ont annoncé le versement de « ressources majeures » mais, marquant leur méfiance à l'égard du pouvoir libanais, ils ont précisé que « leur assistance devrait (...) être bien coordonnée sous l'égide des Nations unies et fournie directement à la population libanaise, avec le maximum d'efficacité et de transparence ». L'ONU s'engageait, selon son Secrétaire général, à évaluer les résultats et à assurer un suivi rapide et efficace de l'utilisation des sommes ainsi obtenues, soit 298 millions de dollars. Les organisateurs souhaitaient qu'ils soient utilisés en priorité dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et du logement⁸⁷.

Outre son investissement dans l'Initiative pour le Liban, le rôle de la France doit être considéré particulièrement du fait de l'importance de son action opérationnelle mais également de la dimension politique qu'elle lui a conférée. Dès le 5 août, elle mettait en place un pont aérien pour acheminer à Beyrouth du matériel de secours d'urgence, de sauvetage et de déblaiement, ainsi que des équipes médicales et un détachement de secours composé de sapeurs-sauveteurs de l'armée de Terre appartenant à l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n° 1 (UIISC 1)⁸⁸. Sa mission s'est inscrite dans le cadre du MEPC (Voir infra), en liaison avec les autorités locales, les forces armées libanaises, la Défense civile et les sapeurs-pompiers de Beyrouth, et en coordination avec les équipes internationales de secours. Elle a consisté, après avoir sécurisé la zone face aux risques chimiques, à retrouver d'éventuels survivants sous les décombres, puis à réaliser des évaluations de risques sur les bâtiments affectés par l'explosion. Après la fin de la mission d'urgence des équipes internationales, une partie du détachement de l'UIISC 1 est restée pour appuyer l'ambassade de France dans la gestion du flux logistique français acheminé par bateau dans le cadre de l'opération « Amitié ». Celle-ci a commencé le 14 août avec l'arrivée à Beyrouth du porte-hélicoptères amphibie *Tonnerre*, « bâtiment à tout faire »

⁸⁶ De son côté, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a dû réviser son appel de fonds, près de dix jours après les explosions du port de Beyrouth. Au cours des trois prochains mois, l'agence onusienne aura besoin de plus de 46 millions de dollars pour venir en aide à 100 000 enfants.

⁸⁷ Parmi les donateurs l'Union européenne avec 74 millions de dollars, la France avec 59 millions, le Qatar avec 50 millions et le Koweït avec 41 millions, l'Allemagne à hauteur de 20 millions, Chypre à hauteur de 5 millions et le Canada à hauteur de 5 millions.

⁸⁸ Cette dernière unité, spécialisée, est régulièrement engagée dans l'assistance apportée aux États étrangers en situation de catastrophe.

parce que particulièrement polyvalent⁸⁹. Le *Tonnerre* était accompagné d'un porte-conteneurs, le *MN Calao*, affrété par le ministère des Armées, avec, à son bord, 1 000 tonnes d'aide humanitaire.

L'action diplomatique et opérationnelle de la France face à la catastrophe de Beyrouth a donc été significative⁹⁰. Elle est toutefois indissociable du contexte politique dans lequel elle a été menée et de la relation privilégiée, souvent célébrée⁹¹ entre les deux États. Le président de la République française s'est efforcé de s'inscrire dans la continuité de cette relation en se présentant comme le meilleur défenseur du Liban. Au plan national, il a notamment mobilisé, des moyens notamment financiers et aussi sanitaires, et cela avant même la catastrophe. Au plan international, il a relancé avec succès l'Initiative pour l'avenir du Liban, le 2 décembre 2020, avec une 2^e Conférence internationale de soutien à la population libanaise puis avec une nouvelle mobilisation des partenaires le 4 août 2021 pour répondre à un appel d'urgence de l'ONU.

Comme cela a été affirmé avec de plus en plus de netteté, cette action a été conduite en soutien à « la population libanaise », avec la volonté manifeste de la distinguer de dirigeants ayant, depuis de nombreuses années, failli. Dès le 6 août, le président de la République française se rend à Beyrouth pour apporter « un message de solidarité et de fraternité », mais aussi proposer des réformes. Sur les lieux de la catastrophe, il se place clairement du côté d'une population, qui perçoit la France comme son seul recours, contre la classe politique libanaise à laquelle il « promet de demander des comptes »⁹². Il réclame des réformes de la part du gouvernement libanais tout en affirmant ne vouloir réaliser « aucune ingérence » « Exercice périlleux que d'être accueilli en libérateur dans un pays souverain, et surveillé de près par des puissances régionales telles que l'Iran ou l'Arabie saoudite »⁹³. Le 31 août 2020, le président français se rend une deuxième fois à Beyrouth et exprime sa détermination à aider le peuple libanais à effectuer un changement de régime politique tout en dénonçant la classe dirigeante du Liban et les maux qui la frappent. La formation d'un gouvernement de techniciens par le premier ministre désigné⁹⁴, que le président réclamait et sur lequel la classe politique libanaise s'était engagée, ayant échoué, il condamnera dans une conférence de presse du 27 septembre, la « trahison collective des partis libanais » ajoutant « avoir honte » pour les dirigeants du pays. Les menaces de sanctions annoncées par la France et par l'Union européenne à leur encontre se sont néanmoins avérées insuffisantes.

Cet échec amènera le président français à tenter de faire évoluer sa stratégie en privilégiant la mise en place d'un « gouvernement de mission » plutôt qu'un « changement complet de paradigme » contre les forces politiques libanaises. Celles-ci retrouveront ainsi leur place dans le processus politique envisagé, notamment le *Hezbollah*, à l'origine, avec le mouvement chiite *Amal*, de l'échec du Premier ministre désigné M. Adib. Si à cette occasion

⁸⁹ Il a ainsi transporté outre 700 militaires spécialisés, environ 100 tonnes d'aide humanitaire, deux hélicoptères des chalands de transport de matériel et des véhicules des marins-pompiers de Marseille.

⁹⁰ Voir les chiffres cités par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/liban/>.

⁹¹ Notamment par le Général de Gaulle, « Dans tout cœur de français digne de ce nom, je puis dire que le nom seul du Liban fait remuer quelque chose de très particulier » ; « les libanais [...] le seul peuple dans l'histoire du monde [...] dont le cœur n'a cessé de battre au rythme du cœur de la France ».

⁹² Le 5 août une pétition a réuni plus de 50000 signatures pour que le Liban soit replacé pour 10 ans sous le mandat français comme il le fût après la décision de la SDN du 25 avril 2020.

⁹³ *La Croix*, 6 août 2020.

⁹⁴ M. Adib, dont la désignation a été perçue comme un recyclage du personnel politique traditionnel.

et à l'occasion des troubles survenus, le président français avait mis en cause le Hezbollah⁹⁵, en fait, des contacts ont eu lieu dès le 6 août entre le président français et le chef du bloc parlementaire du Hezbollah, contacts qui se sont poursuivis par la suite. Associés à une action diplomatique notamment à destination de l'Iran, ils ont permis que le mouvement ne bloque pas la mise en place du gouvernement de M. Mikati. Ainsi, le chef de l'exécutif français s'est retrouvé face à une équation bien connue au Liban. Faut-il, dans une approche réaliste, considérer le *Hezbollah* comme un parti politique libanais représenté au Parlement avec lequel il est indispensable de travailler si l'on souhaite associer l'ensemble des forces politiques du pays ? Faut-il au contraire l'ostraciser comme étant un parti de l'étranger inféodé à l'Iran et considéré comme une organisation terroriste par des États comme les États-Unis, le Royaume Uni ou l'Allemagne ? La France a choisi la solution réaliste, faute qu'une autre apparaisse pertinente, et donc une internationalisation de la gestion de la crise au profit de l'Iran, acteur toujours décisif à Beyrouth⁹⁶. En allant au-delà de l'assistance au peuple libanais, la France s'est attiré ainsi des critiques qui s'avèrent finalement contradictoires : accusée d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain, il lui est ensuite reproché une forme de complaisance à l'égard des forces politiques libanaise et singulièrement du *Hezbollah* auquel elle aurait offert une reconnaissance internationale⁹⁷. C'est néanmoins la voie réaliste que le président français, traitant selon ses propos, « avec le Liban tel qu'il est », a suivie en œuvrant, pour la constitution du gouvernement présidé par M. Mikati. Celui-ci n'est pas un gouvernement de techniciens, tous les ministres ayant une affiliation politique : « la maladie politico-confessionnelle libanaise, rejetée par les manifestations de masse de l'automne 2019 reste donc intacte » « mais les mouvements sociaux n'échappent pas à ce carcan »⁹⁸.

Il appartient désormais au gouvernement libanais de proposer un programme de réformes pour permettre que l'aide internationale promise notamment par le FMI soit débloquée. Si tel était le cas, cela devrait permettre de résoudre certaines des difficultés rencontrées par la population libanaise du fait de la catastrophe du 4 août 2020. Celle-ci en attend néanmoins beaucoup plus, sur le plan économique mais surtout sur le plan politique. S'il est possible de trouver une vertu à une catastrophe, surtout d'une telle ampleur, c'est bien de mettre en évidence les manquements graves qui y ont conduit.

III. Victimes des conflits et des catastrophes

Les conflits et les catastrophes mettent toujours en cause la sécurité humaine car ils créent des victimes, tuées, blessées ou déplacées contre leur volonté. Le droit des réfugiés et le droit international humanitaire s'efforcent de leur offrir une protection.

⁹⁵ Le président affirmant que Le Hezbollah « ne doit pas se croire plus fort qu'il ne l'est ». Il « ne peut en même temps être une armée en guerre contre Israël, une milice déchaînée contre les civils en Syrie et un parti respectable au Liban. C'est à lui de démontrer qu'il respecte les Libanais dans leur ensemble. »

⁹⁶ Et alors que, dans le même temps, le dossier nucléaire complique sérieusement les relations entre les européens, dont la France, et l'Iran.

⁹⁷ Selon G. Malbrunot, Liban, le pas de deux d'Emmanuel Macron avec le Hezbollah, 31 août 2020 ; voir aussi, dans le même sens, M. Khadra, « Ce qu'Emmanuel Macron ne comprend décidément pas au Liban », atlantico.fr.

⁹⁸ A. Daher, « Liban : l'impossible mouvement social », B. Badie et D. Vidal, *Le Moyen orient et le monde, l'état du monde 2021*, p. 201.

III. I. Les réfugiés et les migrants

Le droit international maintient une distinction entre les réfugiés bénéficiant d'une protection en vertu de la convention du 28 juillet 1951 qui leur confère un statut juridique international et les migrants qui ne disposent pas d'un mécanisme universel obligatoire de protection. Les différences entre les deux situations sont cependant amenées à s'estomper du fait du développement de flux mixtes, associant des personnes dont les unes sont forcées de fuir pour rester en vie ou conserver leur liberté alors que les autres sont conduites à migrer pour fuir la misère et trouver des conditions de vies décentes. Avec les Pactes internationaux adoptés en 2018, la société internationale tente de faire évoluer le traitement de ces personnes obligées de se déplacer en recourant aux méthodes de la gouvernance. La distinction entre migrants et réfugiés subsiste néanmoins de par la volonté des États. Cette action internationale peut s'appuyer néanmoins sur la construction, même si elle est très laborieuse, d'une stratégie de l'Union européenne pour les réfugiés et les migrants.

III. I. I. Le Pacte mondial pour des migrations, sûres, ordonnées et régulières (ci-après PMM) et le Pacte Mondial sur les Réfugiés (ci-après PMR) : mise en œuvre trois ans après

Le PMM et le PMR ont été respectivement adoptés lors de la Conférence de Marrakech le 11 décembre 2018 et approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 17 décembre 2018⁹⁹. On pouvait craindre que la mise en œuvre des deux Pactes se trouve télescopée par la crise sanitaire due à la Covid 19 et il n'a sans doute pas été possible de tirer tous les effets attendus des mécanismes mis en place. Néanmoins, les effets de la crise sanitaire ont été plus ambivalents qu'attendus¹⁰⁰ et il est possible dès à présent de noter les avancées obtenues aussi bien sur le processus et le cadre de mise en œuvre des Pactes que sur les mesures plus concrètes adoptées par les États Parties du PMM comme du PMR.

III. I. I. I. La mise en œuvre du Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM)

Alors que le premier Forum d'examen des migrations internationales doit se tenir en 2022, la mise en œuvre du PMM n'a pu ignorer l'impact de la crise de la Covid 19 apparue au début de 2020. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale du 26 octobre 2020¹⁰¹ consacre ainsi une partie V aux « Incidences de la COVID-19 sur la mise en œuvre du Pacte mondial ». Il montre bien à cette occasion que si la pandémie a rendu, de manière générale, plus difficile la mobilisation des moyens des États pour avancer sur les objectifs fixés par le Pacte et entraîné parfois des pratiques compromettant les droits des migrants, elle a également mis en évidence « sa pertinence [...] et ouvert de nouvelles voies concernant sa mise en œuvre ». Certains États par exemple ont adopté des mesures pour favoriser l'accès aux soins de santé, quel que soit le statut migratoire ou proposé des

⁹⁹ Le PMM est annexé à la Résolution 73/195 de l'AGNU du 19 décembre 2018, le PMR figure la deuxième partie du rapport annuel 2018 du Haut Commissariat aux Réfugiés, A/73/12.

¹⁰⁰ Voir L. Balmond, « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations : à propos des pactes sur les réfugiés et les migrations de septembre », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2018, mis en ligne le 4 décembre 2020, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2354>).

¹⁰¹ Rapport du Secrétaire général sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en application de la résolution 73/195, AGNU, A/75/542, 26 octobre 2020. La résolution 73/195 fait obligation au Secrétaire général de rendre compte de la mise en oeuvre du PMM par le système des Nations Unies tous les deux ans.

mesures de soutien en cas de retour (c'est notamment le cas de la Thaïlande, l'Azerbaïdjan, la Bolivie, le Kazakhstan et la Lituanie). D'autres (comme le Chili, l'Indonésie, Maurice, la Nouvelle Zélande ou la Thaïlande) ont étendu la durée des permis de séjour et de travail voire même régularisé le statut d'une partie des migrants sans-papiers (comme la France, l'Italie, le Portugal et la Zambie).

La mise en œuvre du PMM, lancée dès 2018, s'est néanmoins poursuivie selon le cadre rappelé par le Secrétaire général¹⁰² : elle s'inscrit dans la continuité de principes et de normes existant qu'il importe de développer et de renforcer ; elle doit être adaptée en fonction du contexte, de l'expérience et des ressources propres à chaque État ; elle doit enfin faire l'objet d'une réflexion continue pour pouvoir s'adapter à de nouvelles dynamiques complexes, de nouveaux besoins et de nouvelles réalités. La mise en œuvre du PMM se caractérise donc par sa souplesse et sa flexibilité. Le rapport, le premier à donner suite à ce mandat, a été élaboré sur la base de contributions et de consultations approfondies. Des contributions ont été reçues de 54 États Membres, de deux organisations intergouvernementales, de 16 entités des Nations Unies et de neuf parties prenantes, en réponse à une note verbale datée du 15 mai 2020 émanant du Coordonnateur du Réseau des Nations Unies sur les migrations. Elles ont été complétées par des consultations avec les parties prenantes, des discussions bilatérales avec les entités des Nations Unies et des informations complémentaires provenant des bureaux régionaux et des missions de l'Organisation internationale pour les migrations.

Dans la mise en œuvre du PMM, le rôle du système des Nations Unies est central. Il s'appuie à la fois sur l'Organisation internationale des Migrations (OIM) et sur le Réseau des Nations Unies sur les Migrations¹⁰³ (ci-après « le Réseau »). Créé en 2018 à l'initiative du Secrétaire général, et dirigé par un Comité exécutif composé de huit organisations, OIT, OIM, HCDH, PNUD, HCR, UNICEF, ONUDC, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, L'OMS participant aux réunions du Comité exécutif depuis le début de la pandémie, en qualité d'invité, il est chargé d'assurer plusieurs missions : la coordination au sein du système des Nations unies pour permettre une meilleure collaboration notamment au niveau régional et national ; l'assistance aux organismes régionaux et aux États en mettant à leur disposition des outils pour la mise en œuvre du Pacte, en organisant des examens régionaux et en développant les réseaux de pays destinés à mobiliser nationalement toutes les parties prenantes¹⁰⁴. Le Réseau s'est également engagé dans la mise en place du mécanisme de renforcement des capacités qu'il a été décidé de créer au titre du Pacte mondial. Il repose sur la plateforme de connaissances et le pôle de liaison mondiaux, espaces de rencontre virtuels¹⁰⁵ et sur le fonds d'affectation spéciale pluri-partenaire des Nations Unies en faveur du Pacte mondial. Ce « fonds de démarrage » créé en mai 2019 appuie en priorité les initiatives conjointes des États Membres, du système des Nations Unies et d'autres parties prenantes¹⁰⁶. Enfin, le Réseau a invité des États Membres à devenir les « champions » de la mise en œuvre du Pacte ; le soutien qu'il leur fournit alors est destiné à faire émerger des informations clés, des enseignements et des pratiques positives pouvant être partagés avec d'autres États Membres¹⁰⁷.

¹⁰² II. Que signifie « mettre en œuvre le Pacte mondial pour la communauté internationale ?

¹⁰³ <https://migrationnetwork.un.org/>

¹⁰⁴ Le 20 mai 2021 était créé le 50ème réseau de pays en Zambie <https://www.iom.int/fr/tags-2021/reseau-des-nations-unies-sur-les-migrations>.

¹⁰⁵ Migration Network Hub, FormatNews and Press Release SourceIOM Posted 25 Mar 2021 Originally published 18 Mar 2021 OriginView original.

¹⁰⁶ Mais seuls 12 millions de dollars ont été mobilisés pour l'instant.

¹⁰⁷ Actuellement 27 États sont concernés, 19 situés sur tous les continents sauf l'Océanie ayant confirmé au 21 novembre 2021 <https://migrationnetwork.un.org/fr/initiative-des-pays-champions#>.

Du côté des États parties, la mise en œuvre s'est manifestée prioritairement par la construction d'instruments de mesures et d'action dont les résultats pourront être mesurés à terme, le Forum d'examen des migrations internationales qui se tiendra en 2026 devant permettre de présenter des résultats plus tangibles. A ce stade, l'objectif était de permettre d'inscrire la mise en œuvre du PMM dans le cadre de la gouvernance globale qui le caractérise, en renforçant les capacités des États membres et des autres parties prenantes, Si le Rapport note que « la promesse du Pacte mondial – dépasser la conception transactionnelle de la migration pour parvenir à une collaboration entre les États qui soit multiforme et fondée sur les droits humains – n'a pas encore été pleinement réalisée », les résultats qui peuvent dès à présent être notés, s'ils sont d'une grande diversité¹⁰⁸ sont nombreux et loin d'être négligeables. Les actions se situent d'abord sur le terrain politique et de l'information avec la mise en place de « dialogues constructifs dans l'ensemble de la société » afin, selon la formule du HCDH, de « recadrer autour des droits humains les récits et les messages publics ayant trait aux migrations ». Elles tendent également à renforcer l'intégration des migrations dans les programmes de développement pour agir sur les menaces de nature à déclencher les mouvements migratoires¹⁰⁹ et notamment sur les menaces tenant au changement climatique et à la mobilité humaine découlant de facteurs environnementaux afin de diminuer la vulnérabilité des migrants¹¹⁰. Combattre la migration clandestine est également un objectif du Pacte, les États membres se préoccupant principalement de la lutte contre la traite des êtres humains¹¹¹ mais également de la gestion des frontières¹¹², éventuellement en coopération avec le HCDH comme le Danemark en Irak.

Par ailleurs, pour « faciliter une migration régulière et le travail décent », les gouvernements adaptent constamment leurs systèmes d'immigration¹¹³ avec le concours du secteur privé, partenaire essentiel à cet égard. Dans la logique de la gouvernance globale, l'OIM a publié en avril 2020 des orientations à l'intention des employeurs et des recruteurs en vue d'améliorer la protection des travailleurs migrants et collabore activement avec le secteur privé en Asie sur la lutte contre la maltraitance au travail sur les migrants. Par l'intermédiaire de l'Initiative pour un recrutement équitable et de ses directives, l'OIT collabore avec les États, le secteur du recrutement, les employeurs et les organisations de travailleurs pour améliorer les pratiques de recrutement à l'échelle internationale. Certains États ont même pris des mesures significatives pour favoriser l'intégration des migrants¹¹⁴.

¹⁰⁸ Les États recourant à des approches différentes pour mettre en œuvre les Pactes comme par exemple l'intégration des objectifs du pacte dans de nouvelles réglementations (Canada) la définition d'actions identifiées répondant aux 23 objectifs définis par le Pacte (Portugal) ; plan d'action national (Kenya, Zambie), plan d'action régional (IGAD) ; projet « Pour une approche globale de la gouvernance de la migration et de la mobilité de main-d'œuvre en Afrique du Nord (THAMM) », etc.

¹⁰⁹ Plusieurs pays ont intégré le Pacte mondial et les objectifs de développement durable dans leurs politiques migratoires et dans d'autres documents d'orientation (Danemark, Iraq, Irlande, Kirghizistan et Mauritanie).

¹¹⁰ La Bolivie, le Botswana, la France avec la Plate-forme liée aux catastrophes pour l'Afrique de l'est.

¹¹¹ Nouvelle législation contre la traite en Finlande ; création de structures d'accueil pour les victimes de la traite en Égypte et en Serbie.

¹¹² Formation par le Canada des agents des douanes de pays des Amériques sur la vérification des documents.

¹¹³ Loi de 2020 élargissant les possibilités pour les professionnels qualifiés de venir travailler en Allemagne ; programme pilote de 2019 entre l'Espagne et le Sénégal sur les migrations de main-d'œuvre pour le secteur agricole, amélioration du programme des travailleurs étrangers temporaires en 2019 au Canada.

¹¹⁴ L'Équateur a délivré des cartes d'identité dont l'octroi répond aux mêmes critères que ceux requis pour les nationaux ; Le Portugal donne à tous les migrants quel que soit leur statut, un numéro de sécurité sociale leur permettant d'accéder à une aide sociale de base.

Enfin, la plupart des migrations étant de nature régionale, la mise en œuvre du PMM s'est également développée à ce niveau. Le premier examen régional du PMM en Asie-Pacifique¹¹⁵ s'est tenu du 10 au 12 mars 2021 à Bangkok sous l'égide de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et le Réseau régional des Nations Unies sur les migrations pour l'Asie et le Pacifique. Il a réuni plus de 200 représentants de gouvernements et de parties prenantes et les débats ont porté sur les mesures concrètes à adopter pour aligner les migrations sur le développement durable et le respect des droits de l'homme et des droits des travailleurs à l'ère de la COVID-19 et au-delà¹¹⁶. En Afrique¹¹⁷, le premier examen continental du PMM s'est tenu au Maroc du 31 août au 1^{er} septembre 2021, organisé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), le Réseau des Nations Unies sur les migrations, l'OIM, en partenariat avec la Commission de l'Union africaine¹¹⁸. Les participants ont mis l'accent sur les liens entre le PMM et la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), étape importante vers la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux sur le continent, et des progrès vers une disponibilité et une flexibilité accrues des voies de migration régulière. Insistant sur le fait que les migrations ne devaient pas être traitées uniquement comme une question de politique sécuritaire, ils ont notamment recommandé de donner aux communautés locales les moyens de répondre aux besoins croissants des migrants en Afrique, de les soutenir et de les responsabiliser en investissant dans la formation de leurs compétences et de veiller à ce que tous les migrants, quel que soit leur statut, soient en mesure d'exercer leurs droits fondamentaux, notamment l'accès aux services de base. Par contre, certains objectifs du PMM comme le sort des migrants disparus, le sauvetage des vies et la prévisibilité des politiques de migrations n'ont pas fait l'objet du même niveau d'attention de la part des États africains.

La pandémie de la COVID-19 n'a donc pas radicalement perturbé la mise en œuvre du PMM : les parties prenantes ne sont pas restées inactives et de nombreuses bonnes pratiques sont, dès à présent, mises en évidence. Seul un débat plus général à l'occasion du Forum international des réfugiés de 2022 permettra de montrer si celles-ci traduisent une attitude générale ou ne sont que l'apanage de certains États, eu égard à leur position nationale, vis-à-vis des migrations. Par contre, la question de la « gestion des frontières », parce qu'elle touche à la souveraineté reste éminemment politique et le Pacte, comme le Secrétaire général dans son rapport, se gardent de l'aborder de front. Si toutes les Parties s'accordent à reconnaître que la formation des agents qui se consacrent à cette gestion doit être améliorée et que les « cadres régionaux » lorsqu'ils favorisent la mobilité des personnes peuvent contribuer à apaiser les tensions, l'exemple de l'Union européenne montre que, du côté de l'organisme régional, l'objectif est difficile à atteindre. De même, en ce qui concerne le retour des migrants, les recommandations du Pacte sont loin d'avoir donné lieu à une mise en œuvre pratique. Le rapport se borne à insister sur la nécessité d'assurer aux migrants « un retour sûr et digne et une réintégration durable, afin de garantir leur bien-être et la protection de leurs droits humains ». Plus encore, le Secrétaire général rappelle

¹¹⁵ Le nombre de migrants internationaux dans la région Asie-Pacifique est passé de 52 millions en 1990 à plus de 65 millions en 2021, soit environ 25% de l'ensemble des migrants internationaux dans le monde. 70 % de tous les migrants internationaux en Asie et dans le Pacifique viennent de la région.

¹¹⁶ <https://www.iom.int/fr/news/conclusion-du-premier-examen-regional-du-pacte-mondial-pour-des-migrations-sures-ordonnees-et-regulieres-en-asie-pacifique>, 12 mars 2021.

¹¹⁷ En 2019, les migrants en Afrique représentent 9,8 % du nombre total dans le monde. La migration intra-africaine reste dominante : en 2019, 79 % (environ 26,5 millions) des migrants africains s'étaient déplacés à l'intérieur du continent africain (CEA), seulement 17 millions d'Africains vivant en dehors du continent (OIM).

¹¹⁸ <https://www.un.org/africarenewal/fr/>, 2 septembre 2021.

que « de nombreux migrants et réfugiés perdent la vie ou disparaissent, que ce soit au cours de leur voyage ou à leur arrivée » du fait notamment de routes maritimes particulièrement dangereuses. « La nécessité de sauver des vies ne reçoit [donc] pas l'attention qu'elle mérite », malgré l'engagement qui résulte de l'Objectif 8 du Pacte mondial.

III.1.1.2. La mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR)

La COVID-19 n'a pas interrompu les déplacements forcés, ce que confirment les tendances mondiales publiées par le HCR en 2020¹¹⁹, mais son impact global est difficile à évaluer. Le HCR estime en effet que, dans la plupart des régions, le nombre de nouveaux réfugiés et de demandeurs d'asile a diminué d'environ 1,5 million de personnes en comparaison avec la période non-Covid, mais beaucoup de ceux qui recherchaient une protection en 2020 ont été laissés pour compte. Dans le même temps, les déplacements ont cependant continué à augmenter de manière significative par rapport à 2019, passant en 2020 à 9,8 millions pour les déplacés internes, et à 1,4 million pour les déplacés internationaux. En 2020, sur 95 personnes, on compte une déplacée alors qu'en 2010, la proportion était de 1 pour 159. Ce sont en effet 82,4 millions de personnes qui étaient « déracinées », c'est-à-dire contraintes de quitter leur foyer, à la fin 2020, victimes de la persécution, des conflits, des violences, des violations des droits humains ou d'événements troublant gravement l'ordre public. Plusieurs crises, anciennes comme en Syrie, en Afghanistan ou au Sahel, nouvelles comme en Arménie-Azerbaïdjan et au Mozambique ont poussé des personnes à fuir (11,2 millions en 2020 contre 11 millions en 2019).

Parmi les 82,4 millions de personnes déracinées, 20, 8 millions sont des réfugiés sous mandat du HCR, 5,5 millions des réfugiés sous mandat de l'UNRWA, 4,1 des demandeurs d'asile, 48 millions des déplacés internes et 3,9 millions, des déplacés à l'étranger. Ces personnes viennent majoritairement de 5 États : la Syrie, 6,8 millions le Venezuela, 4,9 millions, l'Afghanistan, 2,8 millions, le Soudan du sud 2,2 millions et le Myanmar, 1,1 million. Elles sont accueillies principalement en Turquie (3,7 millions de personnes venant surtout de Syrie), en Colombie (1,7 million venant du Venezuela), au Pakistan, (1,4 million venant de l'Afghanistan), en Ouganda (1,4 million) et en Allemagne, premier parmi les États développés (1,2 million). On note en effet que 86 % des déracinés sont accueillis par des pays en développement et 73 % par des États voisins. Les enfants, sont particulièrement touchés par le phénomène du déplacement qui dure souvent plusieurs années¹²⁰. C'est le cas des régions d'Afrique sub-saharienne alors qu'en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale les femmes et les filles sont majoritairement concernées.

Face à ces mouvements, les solutions habituelles ont été peu opérantes du fait de la fermeture des frontières de nombreux États. En 2020, seulement 251 000 réfugiés ont pu retourner dans leur pays d'origine du fait de l'insécurité, de l'absence de services essentiels et de moyens d'existence¹²¹. La réinstallation a rencontré les mêmes difficultés puisqu'en 2020, seuls 34 400 réfugiés en ont bénéficié contre 107 800 en 2019 et alors que 1,4 million de réfugiés ont besoin d'une réinstallation.

Les progrès accomplis au titre du PMR¹²² doivent aussi être évalués en considérant ses quatre objectifs : soulager la pression sur les pays qui accueillent des réfugiés ; renforcer

¹¹⁹ *Growing Displacement despite pandemic*, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>.

¹²⁰ Selon les estimations du HCR, environ 1 million d'enfants sont nés en déplacement entre 2018 et 2019, la plupart courant le risque de passer des années en exil.

¹²¹ C'est le cas également pour les personnes déplacées : 3,2 millions ayant pu retourner dans leur pays contre 5,3 millions en 2019.

¹²² <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/dans-le-monde/1001-pacte-mondial-sur-les-refugies-quel-bilan-des-engagements-pris-en-2019>.

l'autonomie des réfugiés face à l'aide humanitaire ; développer l'accès aux possibilités de réinstallation dans des pays tiers et aux autres procédures complémentaires ; promouvoir les conditions permettant aux réfugiés de rentrer en sécurité, et de leur plein gré, dans leurs pays d'origine. Les principaux moyens de suivi et d'examen prévus sont le Forum mondial sur les réfugiés, tenu tous les quatre ans, la Réunion des hauts responsables, convoquée deux ans après chaque édition du Forum ainsi que les rapports présentés par le HCR.

Le premier Forum mondial sur les réfugiés qui s'est tenu en décembre 2019 a permis à la Communauté internationale de prendre des engagements afin d'atteindre les objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés, afin de mieux répartir la responsabilité de l'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, et élargir l'accès aux solutions durables¹²³.

Par la suite, le HCR a publié le 16 novembre 2021 un premier rapport sur la période 2016-2021 faisant le point sur les avancées opérées depuis l'appel à l'élaboration du PMR¹²⁴. Il s'appuie sur un cadre d'évaluation reposant sur quinze indicateurs qui mesurent les progrès réalisés. Ces indicateurs incluent, entre autres, le volume d'aide publique au développement (APD) fournie aux réfugiés et aux communautés hôtes, la proportion de réfugiés ayant accès à un emploi décent, capables de se déplacer librement dans le pays d'accueil, ayant accès à l'école, aux programmes de réinstallation ou encore le nombre de réfugiés disposant de documents officiels d'identité. Si des avancées ont permis de renforcer le soutien aux pays aux plus faibles ressources avec un triplement du nombre de partenaires contribuant à l'accueil des réfugiés¹²⁵ et une augmentation constante de l'APD bilatérale, ils continuent d'être responsables de l'accueil de 86 % des réfugiés dans le monde. Le rapport indique que même s'il est nécessaire de financer davantage les interventions humanitaires et les projets de renforcement des capacités des réfugiés, l'aide bilatérale au développement acheminée vers les pays d'accueil des réfugiés à faible revenu a connu une tendance à la hausse depuis 2016. Dans le domaine de l'autonomie, 75 % des réfugiés ont le droit de travailler légalement dans le pays d'accueil même si le degré de mise en pratique de cette disposition demeure incertain, mais deux tiers continuent de vivre sous le seuil de pauvreté, et un tiers ne bénéficie pas de la liberté de mouvement. La même incertitude pratique concerne l'inclusion des réfugiés dans les systèmes éducatifs nationaux. Les enfants réfugiés ont en principe accès à l'enseignement primaire dans les mêmes conditions que les nationaux dans trois quarts des pays d'accueil des réfugiés, et à l'enseignement secondaire dans deux tiers des pays mais de nombreux obstacles subsistent, puisque près de la moitié des élèves réfugiés ne sont pas scolarisés.

Le rapport souligne encore que si davantage de réfugiés ont bénéficié de solutions durables à leur situation durant la période considérée, les conflits en cours entravent le retour de la plupart des réfugiés chez eux d'autant que les besoins en réinstallation ont augmenté de 25 % alors que les places proposées par les États sont en diminution. Enfin, 2 millions de réfugiés sont retournés volontairement dans leur pays d'origine, un nombre qui diminue constamment¹²⁶. Ainsi, pour le HCR, le partage des responsabilités, élément central du Pacte est encore loin d'être réalisé.

Enfin, la réunion de hauts responsables co-organisée par le HCR et la Suisse s'est tenue les 14 et 15 décembre 2021¹²⁷ et visait, d'une part, à maintenir la mise en œuvre du Pacte à

¹²³ Voir Paix et Sécurité Européenne et Internationale n° 13, 2019, n° 56 et 57.

¹²⁴ <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/>.

¹²⁵ C'est le cas par exemple des banques de développement et notamment de la Banque Mondiale, le nombre de situations de réfugiés qu'elle soutient étant passé de 2 à 19.

¹²⁶ Alors qu'entre 2016 et 2020, les retours volontaires représentaient près des trois quarts de toutes les solutions durables, seulement 1 % d'entre eux sont rentrés en 2020, contre 3 % en 2016.

¹²⁷ Format News and Press Release Source UNHCR Posted 14 Dec 2021 Originally published 14 Dec 2021 Origin View original.

l'agenda des parties prenantes, d'autre part à en parachever le processus d'évaluation avant le prochain Forum mondial des réfugiés qui se tiendra en 2023. Élément important du dispositif, elle doit permettre à chaque gouvernement et à chaque organisation de présenter l'état d'avancement de ses engagements, des difficultés rencontrées et des possibilités pour les résoudre. Elle a été précédée de cinq tables rondes, réunions préparatoires virtuelles permettant d'aborder les sujets les plus sensibles du Pacte, organisées par le HCR¹²⁸ qui a également défini les priorités de la réunion. Un bilan en a été présenté dès le 16 décembre par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Filippo Grandi dans son discours de clôture¹²⁹.

Selon le Haut-Commissaire, des progrès encourageants sont à noter de la part des gouvernements et d'autres parties prenantes dans le respect de leurs engagements : plus de 1400 formulés lors du Forum et 200 autres qui ont été mis à jour depuis pour transformer le Pacte en actions concrètes. Bien que ce ne fût pas l'objet de la réunion, plus de 50 nouvelles promesses et initiatives ont été enregistrées venant des États, des organisations internationales, des ONG, des groupes confessionnels, du secteur privé, des réseaux de villes dans des domaines comme la réinstallation¹³⁰, le financement, la délivrance de documents d'état civil, l'accès à l'éducation et aux soins de santé¹³¹. De nouvelles initiatives conjointes ont également vu le jour comme le Fonds pour la protection de l'environnement des réfugiés¹³², le *Refugee Connected Education Challenge*, visera le développement de l'apprentissage numérique et pour les réfugiés et les étudiants déplacés. On notera également l'initiative conjointe de la Société financière internationale et du HCR pour faciliter la participation des entreprises comme partenaires économiques pour les réfugiés et leurs communautés d'accueil.

Dans la perspective du Forum mondial de 2023 et tout en mettant en garde contre « le discours politique sur l'asile dans de nombreux pays » qui « ne garantissaient pas des résultats positifs », le Haut-Commissaire a mis en évidence les points sur lesquels il était nécessaire de « maintenir une dynamique » : trouver des solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et pour les apatrides, alléger la charge sur les pays qui disposent des ressources les plus faibles et pourtant accueillent le plus de personnes. Plus généralement, si le partage des responsabilités est en cours, il importe d'en faire plus sur le plan financier « mais aussi en termes de politiques, de lois et de soutien pratique ».

III.1.1.3. Le projet de Pacte européen sur la migration et l'asile : crises des réfugiés et toujours crise européenne

L'Union européenne ne s'est jamais parfaitement remise de la déstabilisation subie du fait de l'afflux de réfugiés à partir de 2013 et qui a atteint son paroxysme en 2015 à la suite

¹²⁸ Tables rondes du 16 novembre 2021 sur le lancement du rapport sur les indicateurs du PMR, du 22 novembre 2021 sur le financement, du 25 novembre 2021 sur les partenariats, du 29 novembre 2021 sur l'autonomie et du 2 décembre 2021 sur les solutions ; voir l'ensemble des débats sur <https://www.unhcr.org/fr-fr/tables-rondes-preparatoires-virtuelles.html>.

¹²⁹ <https://www.unhcr.org/fr-fr/news/stories/2021/12/61bca8bda/Etats-exhortes-capitaliser-progres-accomplis-forum-mondial-refugies.html>.

¹³⁰ Les États-Unis et la Belgique se sont engagés à augmenter le nombre de places de réinstallation et d'autres voies d'entrée pour les réfugiés), la lutte contre l'apatridie (l'Islande, la Belgique, le Burundi ainsi que les États-Unis qui se sont engagés à adopter une procédure de détermination pour donner aux personnes sans nationalité dans le pays un statut juridique et des droits plus importants).

¹³¹ Engagements pris par l'Autriche, le Burundi, les Pays-Bas et le Kirghizstan.

¹³² Qui contribuera au financement de projets innovants de reforestation et de production de carburants propres dans les zones d'accueil des réfugiés.

du conflit syrien¹³³. Depuis cette date, elle a essayé de réformer sa politique de l'asile mais elle n'a pu y parvenir en profondeur faute de véritable solidarité entre les membres et surtout de perception politique commune du phénomène migratoire. Dès lors, si elle n'est pas restée inactive, multipliant les initiatives sur le plan institutionnel (avec en particulier la montée en puissance de l'Agence Frontex) et normatif, elle n'a pu offrir une réponse globale alors que les crises migratoires se renouvelaient. Le Pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission le 23 septembre 2020 a vocation à fournir cette réponse globale dont l'urgence est apparue encore plus évidente en 2020-2021 avec la multiplication et la diversité de nouvelles crises migratoires.

II.1.1.3.1. L'Union européenne face à de nouvelles crises migratoires

Avec la Biélorussie, celle-ci est née d'une crise politique entre les autorités de Minsk et l'Union européenne, qui avait adopté contre elles depuis plusieurs années des sanctions progressivement aggravées en 2020-2021 du fait de leur comportement¹³⁴. A ces sanctions, la Biélorussie, se transformant en « État-passeur », a répondu par un chantage migratoire. Des migrants, principalement irakiens, attirés sur les réseaux sociaux se voyaient proposer une entrée facilitée dans l'UE. Pour cela, ils étaient transportés par des avions affrétés à cet effet jusqu'aux frontières avec la Pologne, la Lituanie et la Lettonie et abandonnés sans eau ni nourriture. L'UE était condamnée, soit à céder au chantage portant certes sur un nombre limité de migrants mais en donnant un signal dangereux pour l'avenir, soit à ne pas céder au chantage. Si la Lituanie, la Lettonie et la Pologne ont adopté des mesures pour faire face à la crise, seules les deux premières ont fait appel à l'assistance de l'UE. La réponse de la Pologne a été la plus radicale, déployant ses forces armées sur la frontière, refusant l'aide de l'Union pour en assurer le contrôle et en interdisant l'accès aux observateurs extérieurs. Déclarant refuser de céder au chantage, elle a, à plusieurs reprises, refoulé les migrants qui voulaient franchir la frontière. Le renforcement des sanctions européennes et l'action diplomatique, notamment auprès de la Russie, ont conduit néanmoins la Biélorussie à organiser le retour d'une partie des migrants. Cette crise a été illustrative à un double titre : une possible nouvelle forme de guerre hybride par la manipulation des migrants s'est concrétisée ; toute crise migratoire était de nature à créer une crise de l'Union, un État, la Pologne, mettant en œuvre une solution strictement nationale et affichant des positions peu conformes aux principes gouvernant l'Union.

La deuxième crise résulte de l'accroissement des flux de migrants irréguliers tentant de traverser la Manche de la France vers le Royaume Uni, destination attractive du fait, souvent, de la maîtrise de la langue anglaise et de l'existence d'une diaspora importante leur permettant de trouver du travail, mais aussi, selon la France, de la faiblesse des contrôles de l'immigration irrégulière sur place au Royaume-Uni. Phénomène constaté depuis plus de vingt ans, les deux États ont tenté de le régler par des accords bilatéraux, transférant en droit et en fait la frontière du Royaume-Uni à Calais, en bloquant les migrants en France. Cette dernière devait surveiller et empêcher les mouvements migratoires irréguliers pendant que le Royaume uni s'engageait à soutenir financièrement Paris et à accélérer les délais d'instruction des demandes d'asile. L'insuffisance des mesures adoptées n'a pas permis d'obtenir des résultats significatifs, (les flux de migrants ont encore augmenté en 2021, poussant, du fait du contrôle des principaux points d'accès autour de Calais, les

¹³³ Voir J. Auvret-Finck, A.-S. Millet-Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017.

¹³⁴ Fraudes dans l'organisation de l'élection présidentielle de 2021 ; répression des manifestations contre la réélection d'A.Loukachenko ; détournement en 2021 d'un avion civil contraint à un atterrissage forcé pour arrêter des dissidents.

migrants et les passeurs à privilégier la voie maritime et à disperser vers le sud les zones de départ des tentatives de traversées) provoquant un différend entre les deux États quant à leurs volontés respectives d'agir ainsi qu'aux modalités de leur action¹³⁵. Au 1^{er} janvier 2021, la question changeait toutefois de nature du fait du Brexit : la France devenait, face au Royaume Uni, une nouvelle frontière extérieure de l'Union, raison pour laquelle elle refusait désormais de négocier bilatéralement avec Londres un éventuel accord de réadmission des migrants. Elle a néanmoins obtenu de la part de Bruxelles un soutien aérien de *Frontex*, mais à la suite de la crise politique causée par la disparition de 27 migrants lors du naufrage de leur embarcation dans le Pas de Calais. Il reste qu'une telle réponse ne peut être à la mesure des enjeux, humains et, par voie de conséquence, politiques de telles situations.

Enfin, l'UE peut craindre une crise migratoire potentielle du fait de la situation en Afghanistan. S'il existe dans ce pays une crise humanitaire majeure, elle ne s'est pas traduite pour l'instant par une vague de réfugiés vers l'Europe comme en 2015 pour la Syrie. Les mouvements de population se sont manifestés par des déplacements internes à l'Afghanistan et vers les États voisins. Pour ces derniers, l'Union européenne a adopté un plan d'action, le 31 août 2021, comportant une assistance humanitaire tout en rappelant la nécessité de prendre en considération la lutte contre d'éventuels risques sécuritaires résultant de la nouvelle situation afghane. Le nombre de migrants devrait toutefois augmenter sensiblement en 2021 tout en restant suspendu à la situation dans le pays et au maintien de l'aide humanitaire.

Pour la Commission européenne, « depuis la crise des réfugiés de 2015-2016, les défis ont changé. Les flux mixtes de réfugiés et de migrants se sont traduits par une plus grande complexité et un besoin accru de mécanismes de coordination et de solidarité »¹³⁶. Face à ce constat, la Commission s'est efforcée, dans la difficulté, de construire, une réponse européenne globale permettant d'atteindre ces objectifs. Le projet de Pacte européen sur la migration et l'asile, en constitue la formalisation actuelle et elle devrait être entérinée à l'occasion de la présidence française de l'Union au printemps 2022. La nécessité pour la Commission de remédier à une situation dont le coût politique s'avère désormais considérable¹³⁷ est compliquée toutefois par le fait qu'elle doit s'inscrire dans un cadre juridique dans lequel elle ne dispose pas de la maîtrise totale de son action. D'une part, asile, immigration et contrôle des frontières extérieures sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres mais la disparition des frontières internes de l'Union et l'édification d'une frontière extérieure commune ont justifié le développement d'un processus de communautarisation. L'article 79§1 du TFUE dispose ainsi que « L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ». D'autre part, rien dans les traités, par contre, ne remet en cause le principe de la compétence exclusive de l'État quant à l'accès des étrangers à son territoire, sous réserve bien sûr des engagements

¹³⁵ Le Royaume-Uni reprochant à la France « l'inefficacité » de son action alors que Paris reprochait à Londres d'être trop peu transparent sur le sort réservé aux demandeurs d'asile, le tout dans un contexte où d'autres contentieux, sur la pêche et sur la vente de sous-marins français à l'Australie contribuaient à tendre leurs relations.

¹³⁶ Communication du 23 septembre 2020.

¹³⁷ Le sujet des migrations abordé par le seul prisme sécuritaire devenant le cheval de bataille de nombreux partis politiques au moment où des élections importantes se présentent dans plusieurs États membres, notamment en France avec l'élection présidentielle en mars 2022.

internationaux qu'il a pu souscrire¹³⁸. On se trouve donc en présence actuellement d'une communautarisation imparfaite qui ne pourrait être dépassée que par l'apparition sur cette question d'une souveraineté de l'Union en lieu et place de celle des États membres, ce qui constituerait un bouleversement de sa nature constitutionnelle. En attendant, l'action de la Commission doit s'inscrire entre la nécessité vitale, d'une part de construire une politique réellement commune des migrations, d'autre part, de le réaliser avec la coopération active des États membres.

III.1.1.3.2. La réponse de l'Union européenne

Cette difficulté n'a pas empêché la Commission de présenter le 23 septembre 2020 une approche globale ambitieuse proposant un ensemble de règlements¹³⁹ ou modifiant des textes existants¹⁴⁰ et de recommandations (sur la gestion des crises, sur les réinstallations et voies légales d'entrée, sur les opérations de recherche et de sauvetage en mer, sur la prévention de l'aide à l'entrée irrégulière). Ces textes doivent s'inscrire dans une démarche stratégique que la Commission doit préciser avec d'autres initiatives (plan d'action sur l'intégration et l'inclusion ; stratégie sur l'avenir de Schengen, stratégie sur les retours volontaires et la réintégration ; stratégie opérationnelle en matière de retour ; plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants ; mécanismes en faveur de l'immigration des « compétences et des talents »).

Le projet de la Commission¹⁴¹ repose sur une approche globale et une gouvernance renforcée des politiques dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières. Il vise à promouvoir des voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant besoin d'une protection et, la plupart des migrants arrivant dans l'Union par des voies légales, à mieux faire correspondre ces arrivées aux besoins du marché du travail. Cette approche globale exige donc de favoriser une collaboration étroite avec les pays tiers dans le cadre de partenariats globaux, équilibrés et adaptés et de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière, de lutter contre le trafic de migrants, d'aider les réfugiés résidant dans des pays tiers et de soutenir une migration légale maîtrisée.

Pour la Commission, l'enjeu principal est de rétablir la confiance dans une action européenne, indispensable dans le domaine des migrations, mais fortement ébranlée par les crises successives. Face à une politique peu lisible et réactive plus que prospective, la confiance entre les États membres et celle des pays tiers mais, aussi, plus généralement des Européens, s'est fortement érodée. L'ambition du projet présenté par la Commission est donc à la mesure de l'enjeu. Il se veut novateur en ce qu'il organise une approche globale du traitement du phénomène migratoire et s'appuie sur les méthodes de la gouvernance¹⁴². Il repose sur la recherche à la fois de l'efficacité et de la solidarité.

L'efficacité doit se manifester prioritairement dans les procédures intervenant aux frontières extérieures de l'Union. Dans ce but, sera organisé un filtrage préalable de toutes les personnes qui franchissent sans autorisation ces frontières ou débarquées après une

¹³⁸ Il est significatif de constater que les États membres de l'Union qui ont signé les Pactes ont formellement confirmé l'acceptation de ce principe et que les États membres qui l'ont refusé ont justement justifié leur position par le fait que leur souveraineté serait remise en cause.

¹³⁹ Nouveaux règlements « pour la gestion de l'asile et des migrations » ; règlement sur les situations de crise et de force majeure ; règlement sur la procédure de « filtrage » à l'entrée de l'Union européenne).

¹⁴⁰ Règlement relatif à la procédure d'asile ; règlement Eurodac.

¹⁴¹ Communication de la Commission, COM (2020)609 final, Bruxelles, 23.9.2020.

¹⁴² Une structure de gouvernance commune de la migration et une planification stratégique, un renforcement du cadre juridique du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et la création d'un coordinateur de l'UE chargé des retours.

opération de recherche et de sauvetage¹⁴³. Il permettra de décider rapidement s'il y a lieu d'accorder l'asile ou d'ordonner le retour, et d'orienter les personnes concernées vers les procédures pertinentes, soit à la frontière, soit dans le cadre d'une procédure d'asile ordinaire.

La solidarité que le Pacte souhaite promouvoir a pour but de mettre un terme au « chacun pour soi » qui a trop souvent caractérisé la réponse apportée par les États membres à la gestion des phénomènes migratoires et notamment à la relocalisation des demandeurs d'asile, les États situés en première ligne (Grèce, Malte, Italie, Espagne) étant particulièrement pénalisés. La solidarité devra se traduire désormais par un partage équitable des responsabilités tenant compte des situations différentes des États membres. Quatre niveaux sont définis déterminant des contributions volontaires ou obligatoires : en temps normal, à la suite d'un débarquement de migrants suivant un sauvetage en mer, en période de pression migratoire, en situation de crise migratoire. Ainsi, en période de pression migratoire ou de crise migratoire, la contribution solidaire de chaque État membre sera obligatoire. La Commission laisse néanmoins un pouvoir discrétionnaire aux États pour satisfaire à l'obligation de solidarité : relocalisation de demandeurs d'asile depuis le pays de première entrée, prise en charge du retour des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour, parrainage du retour¹⁴⁴, soutien opérationnel ou financier.

On a pu avoir l'impression à la lecture du projet de Pacte qu'efficacité et solidarité étaient destinées à permettre avant tout de gérer les crises de l'Union européenne suscitées par les migrations. Ce serait toutefois négliger les développements que consacre le texte à la situation des migrants eux-mêmes et à celle des États dont ils sont issus. En réalité, sans que le terme soit utilisé à cet effet dans le Pacte, c'est bien la solidarité qui devrait inspirer également les nouvelles relations avec les États tiers et notamment ceux dont sont issues les migrations. La sécurisation des frontières extérieures de l'Union ne doit pas entraîner sa « bunkerisation » au détriment de la solidarité internationale nécessaire. Elle s'engage au contraire dans la seule voie susceptible de limiter voire de supprimer la dimension conflictuelle des migrations sur le plan international : « faire en sorte que les migrants n'aient plus envie de quitter leur État » et que, s'ils le font, ce soit dans le cadre de mouvements sûrs, ordonnés et réguliers¹⁴⁵. Pour cela, la Commission présente des propositions non dépourvues de courage sur les partenariats, « la nécessité d'attirer les compétences et les talents » et l'intégration des migrants et de leurs familles dans la société européenne. Développant une approche globale, l'Union s'engage à « promouvoir des partenariats sur mesure et mutuellement avantageux avec les pays tiers », « complets, équilibrés et adaptés », source d'avantages mutuels dans les domaines de l'économie, du développement durable, de l'éducation et de la sécurité. En contribuant à construire « des sociétés stables et solidaires, à réduire la pauvreté et les inégalités, à favoriser la bonne gouvernance et la sécurité, ainsi qu'à relever les défis posés par le changement climatique », l'Union peut « aider les personnes à avoir le sentiment que leur avenir est dans leur pays ». Au regard de cet enjeu, elle sera conduite à reconfigurer les instruments dont elle dispose pour l'aide au développement.

Par ailleurs, la volonté de construire une démarche globale et solidaire et l'évolution démographique de l'Europe conduisent également le Pacte à souligner la nécessité d'« attirer les compétences et les talents vers l'UE » en activant la Stratégie en matière de

¹⁴³ Ce filtrage, outre l'identification, comprendra également des contrôles sanitaires et de sécurité, le relevé des empreintes digitales et l'enregistrement dans la base de données Eurodac.

¹⁴⁴ C'est-à-dire prise en charge par un État membre, au nom de l'État membre aidé, d'une opération de retour de migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine.

¹⁴⁵ Pour reprendre les termes utilisés par Le Pacte Mondial sur les Migrations.

compétence pour l'Europe, les migrants en séjour régulier contribuant à la réduction des déficits de compétences et au renforcement du dynamisme du marché du travail. Enfin, l'Union s'engage à ce que tout migrant séjournant légalement dans l'UE puisse « participer et contribuer au bien-être, à la prospérité et à la cohésion des sociétés européennes et ainsi à créer des sociétés plus inclusives ».

Si le Pacte européen sur la migration et l'asile a quelques chances de voir le jour dans un proche avenir, éventuellement durant la présidence française de l'Union, (1^{er} semestre 2022) ce ne sera pas, prix de son ambition, sans négociations difficiles. Le système constitutionnel actuel de l'Union exige, on l'a vu, de parvenir à un consensus des États pour que le Pacte puisse être accepté. Il soulève néanmoins des oppositions : celles bien connues du Groupe de Visegrad (Pologne, Slovaquie, République Tchèque, Hongrie) qui ne veulent pas d'un mécanisme de solidarité obligatoire pour la relocalisation des demandeurs d'asile et considèrent que le renforcement de la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne reste l'objectif prioritaire. Pour leur part, les États de première entrée (Grèce, Malte, Italie, Espagne) soulignent les limites du Pacte quant à la solidarité européenne en particulier avec l'allongement des durées de prise en charge des demandeurs d'asile. Pour certains États, il existe des « lignes rouges » plus précises comme pour la France, prête à soutenir le mécanisme de solidarité mais sous réserve du renforcement de la surveillance des frontières et de la réduction des mouvements secondaires de demandeurs d'asile. La négociation interétatique ne pourra ignorer de plus, d'une part, les critiques des ONG sur un texte qui ne vise qu'indirectement les droits des migrants et soulève des difficultés juridiques quant aux procédures mises en place, encore moins, celles du Parlement européen, qui considère que l'approche est trop intergouvernementale, privilégie les dispositifs de contrôle aux frontières, et repose sur la « fiction juridique de non entrée des migrants soumis à la procédure à la frontière ». De manière plus générale, il n'est pas certain que la dimension internationale du Pacte parvienne à compenser sa dimension sécuritaire¹⁴⁶.

III.2.1. Victimes des conflits armés DCA DIH

III 2.1.1. Victimes des conflits armés et développement du DCA/DIH

Le point sur les nouvelles ratifications/adhésions aux principaux traités du DCA/DIH fournit un instrument utile d'évaluation de la portée de ce droit. Le regroupement des textes est celui de la présentation retenue par le CICR (<https://www.ihl-database.icrc.org>).

Victimes des conflits armés

Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000 (**États parties 172 / États signataires 8**) : **Suriname**, 16/11/2021

Méthodes et moyens de combat

Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, 17 juin 1925, (**146/0**) : **Kazakhstan**, 20/04/2020 ; **Kirghizistan**, 29/06/2020 ; **Ouzbékistan**, 5/10/2020

¹⁴⁶ On notera d'ailleurs que le projet est silencieux sur les Pactes internationaux alors même qu'ils s'inscrivent précisément dans la démarche européenne et que celle-ci en a été le principal promoteur.

Convention sur les armes à sous-munitions, 30 mai 2008, **(109/15)** : Nioué, 6/08/2020 ; Sainte Lucie, 15 septembre 2020

Traité d'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017 **(59/30)** : Belize, 19/05/2020 ; Bénin, 11/12/2020 ; Botswana, 15/07/2020 ; Cambodge, 22/01/2021 ; Chili, 23/09/2021 ; Comores ; 19/02/2021 ; Fidji, 7/07/2020 ; Honduras, 24/10/2020 ; Irlande, 6/08/2020 ; Jamaïque, 23/10/2020 ; Lesotho, 6/06/2020 ; Malaisie, 30/09/2020 ; Malte, 21/09/2020 ; Mongolie, 10/12/2021, Namibie, 20/03/2020 ; Nigéria, 6/08/2020 ; Nioué, 6/08/2020 ; Paraguay, 23/01/2020 ; Pérou, 23/12/2021 ; Saint Kitts-et-Nevis, 9/08/2020 ; Seychelles, 6/07/2021 ; Tuvalu, 12/10/2020

Biens culturels

Deuxième protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 26 mars 1999 **(84/9)** : Liban, 8/10/2020 ; Ukraine, 30/06/2020

Répression pénale

Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, 26/11/1968 **(56/0)** : Equateur, 1/12/2020

Amendement du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, article 8, 10 juin 2010, **(40/0)** : Mongolie, 18/01/2021, Nouvelle Zélande, 14/10/2020

Amendements au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, articles 8 bis, 15 bis et 15 ter, 11 juin 2020, **(41/0)** : **Bolivie, 10/12/2020**

Amendements au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (armes qui utilisent des agents microbiens ou autre agents biologiques ainsi que des toxines), 14 décembre 2017, **(10/0)** : Croatie, 17/05/2021 ; Lettonie, 24/04/2020 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 21/04/2020 ; République tchèque, 10/07/2020 ; Suisse, 7/07/2020

Amendement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 8 (armes ayant pour principal effet de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayon X dans le corps humain), 14 décembre 2017, **(9/0)** Croatie, 17/05/2021 ; Lettonie, 24/04/2020 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 21/04/2020 ; République tchèque, 10/07/2020 ; Suisse, 7/07/2020

Amendement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 8 (armes à laser aveuglant), 14 décembre 2017, **(Identique au précédent)**

Amendement au Statut de la Cour pénale internationale, (fait d'affamer volontairement des civils), 6 décembre 2019, **(7/0)** : Andorre, 3/11/2020 ; Croatie, 15/05/2021 ; Norvège, 22/03/2021 ; Nouvelle Zélande, 14/10/2020 ; Pays Bas, 4/12/2020 ; Portugal, 16/05/2021

Autres traités en rapport avec le DIH

Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires, 4 décembre 1989, **(37/9)** : **Arménie, 28/11/2020**

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006, **(66/46)** : Oman, 12/06/2020 ; Slovénie, 15/12/2021

Traité sur le commerce des armes, 2 avril 2013, **(110/31)** : Chine, 6/07/2020 ; Namibie, 28/04/2020 ; Nioué, 6/08/2020 ; Sao Tomé-et-Principe, 28/07/2020

III.2.1.2. Sur quelques tendances du DIH

Il est possible de tirer quelques enseignements rapides des nouvelles ratifications des principaux traités du DIH opérées en 2020-2021. Celles-ci sont globalement peu nombreuses, ce qui peut être interprété de plusieurs manières. D'une part, le nombre d'États membres de la société internationale est stable. Les nouvelles ratifications sont donc le plus souvent l'œuvre d'États qui ont déjà souscrit à la plupart des traités et qui se bornent

à combler ce qu'ils jugent à un moment donné comme des lacunes dans leur acceptation du DIH. Ils y sont d'autant moins encouragés que le multilatéralisme est en perte de vitesse. Parmi ces ratifications nouvelles, certaines sont cependant à noter comme la ratification par la Chine du Traité sur le commerce des armes. Le mouvement le plus significatif porte néanmoins sur le droit international pénal avec le processus de ratification des amendements à l'Article 8 du Statut de Rome décidé par l'Assemblée des États parties en 2010, 2017 et 2019, qui ont pour objet d'ajouter dans la liste des crimes de guerre, certaines méthodes et moyens de combat visés déjà par les protocoles successifs à la Convention sur certaines armes classiques de 1980. On peut donc s'attendre à ce que, dans les années à venir, ces amendements soient ratifiés par l'ensemble des États parties au statut de la CPI dont le nombre, lui, reste stable. D'autre part, le droit international humanitaire a atteint un niveau de développement avancé : ses textes, en quelque sorte « constitutionnels », les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977, font l'objet d'une acceptation quasi universelle mais ils peuvent apparaître désormais datés face aux nouvelles conditions de la conflictualité ; ceux pour lesquels le processus de ratification semble stagner voire être bloqué sont très rares, l'exception la plus significative étant le TIAN.

Néanmoins, le DIH révèle désormais des difficultés réelles d'adaptation au point que l'on peut évoquer « un DIH en péril »¹⁴⁷. Ainsi, face à l'apparition d'une donnée fondamentale des conflits internationaux actuels, à savoir la participation des civils aux hostilités, le CICR a-t-il produit en 2010 un Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités, mis à jour en 2020, qui révèle à la fois l'incapacité de pouvoir faire adopter un texte à portée juridique obligatoire sur ce thème et la complexité extrême des dispositions qu'il précise, le rendant difficilement opératoire sur le terrain. Ce refuge dans la *soft law* va se manifester également face aux nouvelles méthodes et moyens de combat résultant de la cyberguerre et de la robotisation du champ de bataille. Dans les deux cas, il n'existe pas de consensus suffisant entre les États, que ce soit sur le plan éthique, technologique et juridique, pour établir un régime juridique applicable aux cyberattaques et aux systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) dans un texte à portée obligatoire. A ce stade, les États, nantis des capacités nécessaires, vont donc développer leurs capacités et leurs stratégies d'engagement tout en étant prêts à s'accorder sur un texte non obligatoire posant les bases conformes à leurs intérêts d'un futur engagement international. Ainsi, un certain nombre d'États ont-ils adopté en 2013 puis révisé en 2017, le Manuel de Tallin sur le droit international applicable à la cyber-guerre Cambridge University Press, 2013¹⁴⁸ et la France, de son côté, a, dans un rapport de 2019 sur le « Droit international appliqué aux opérations dans le cyber espace », présenté des éléments de doctrine¹⁴⁹. En temps de paix, la France se réserve le droit de répondre à toute cyber-opération constitutive d'une violation du droit international dont elle serait victime. Une cyber-opération provoquant des dommages d'une ampleur et d'une gravité significatives peut constituer une agression armée ouvrant le droit de faire usage de la légitime défense. En contexte de conflit armé, le droit international humanitaire s'applique à l'ensemble des cyber-opérations en lien avec ce conflit. Par ailleurs, le droit de la neutralité a vocation à s'appliquer dans le cyberspace. Dans le domaine des SALA, les

¹⁴⁷ Voir en ce sens les analyses de S. Casella, « Le droit humanitaire en péril ? », *ThucyBlog* n° 120 (1/2), 12 avril 2021, et n° 121 (2/2) 15 avril 2021.

¹⁴⁸ Le Manuel de Tallin a été réalisé dans le cadre du Centre d'excellence de coopération de l'OTAN sur l'organisation de la cyberdéfense. Il a connu 2 versions (1.0, 2.0), voir I. Choukri, « Remarques sur les Manuels de Tallinn (1.0 et 2.0) et le droit international applicable aux cyber-opérations », *PSEI*, n° 10, 2018, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1852>.

¹⁴⁹ Accessible sur https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqué_la-france-s-engage-a-promouvoir-un-cyberspace-stable-fonde-sur-la-confiance-et-le-respect-du-droit-international, 4 octobre 2019.

États s'efforcent également de poser des jalons normatifs pour anticiper le contenu possible d'un accord international sur ce qu'il est convenu d'appeler les « robots-tueurs » mais il s'agit surtout pour l'instant de rapprocher les positions des États. Ce fut l'objet des discussions qui se sont tenues à partir du 10 décembre 2021 à Genève, dans le cadre de la Conférence d'examen de la Convention des Nations unies sur l'emploi de certaines armes classiques (CCAC) qui a réuni sous la présidence de la France 125 États. Ces discussions, entamées il y a huit ans, ont échoué au niveau des experts et se heurtent toujours à l'absence de consensus entre deux catégories d'États : « ceux qui, appuyés par la campagne *"Stop killer Robots"*, rassemblant près de 180 ONG, estiment qu'il faut préventivement interdire ces armes, y compris leur développement, pour des raisons éthiques ; ceux qui, comme la France, considèrent que les risques existent mais peuvent être gérés » la perspective éthique, légitime n'étant pas suffisante pour élaborer une régulation de maîtrise des armements¹⁵⁰.

Un constat s'impose ainsi : dans une situation géopolitique internationale conflictuelle où l'unilatéralisme étatique est dominant, et où des différends sont envisagés comme pouvant donner naissance à des conflits armés internationaux, la construction d'un consensus s'avère impossible et par là même, la possibilité d'adoption d'accords internationaux pourtant rendus nécessaires par les développements récents des méthodes et moyens de combat. Si l'on veut bien que le DIH ne soit pas en péril, il est au moins en panne.

III.2.2. Activités de la justice pénale internationale

La justice pénale internationale tend désormais à se concentrer sur l'activité de la Cour Pénale Internationale et des juridictions nationales alors que les juridictions pénales internationales *ad hoc* achèvent progressivement leurs activités avec plus ou moins de difficultés et de succès. L'action de la CPI reste néanmoins toujours confrontée aux pressions des États.

III.2.2.1. Les Juridictions pénales ad hoc

Trois juridictions ad hoc seront successivement évoquées : le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda (le « Mécanisme ») ; le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL) et les Chambres Extraordinaires des Tribunaux Cambodgiens (CETC)¹⁵¹.

III.2.2.1.1. Le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda (le « Mécanisme »)

Le TPIY et le TPIR ont achevé leur activité respectivement le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2017. Ils ont été remplacés par le « Mécanisme » chargé d'exercer les fonctions résiduelles de ces deux tribunaux. Créé le 22 décembre 2010, organisé en deux divisions, il est entré en fonction le 1er juillet 2012 à Arusha et le 1er juillet 2013 à La Haye. Il a permis que la fermeture des deux tribunaux ne laisse pas place à l'impunité. Il lui incombe de terminer la tâche considérable accomplie notamment par le TPIY, véritable précurseur de la justice pénale internationale. Le Président du « Mécanisme » a présenté le 13 décembre au Conseil de sécurité de l'ONU le dix-neuvième rapport sur l'avancement de ses travaux. Il a pu faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution 2529 (2020) du

¹⁵⁰ Quant au CICR, sa position est encore plus nuancée puisqu'il demande aux États de s'accorder sur les limites à imposer aux SALA « pour assurer la protection des civils, le respect du droit international humanitaire et l'acceptabilité éthique de ces systèmes ».

¹⁵¹ Voir les chroniques précédentes dans *PSEI* n° 4, 2016 ; *PSEI* n° 10, 2018 ; *PSEI* n° 13, 2019.

25 juin 2020 du Conseil de sécurité, destinée à être un outil servant à évaluer la performance du « Mécanisme » et à lui permettre d'achever sa mission, comme le réclame systématiquement la Fédération de Russie¹⁵². Le « Mécanisme » a rendu le 8 juin 2021 l'arrêt très attendu dans l'affaire Mladic : la déclaration de culpabilité et la peine d'emprisonnement à vie ont été confirmées par la Chambre d'Appel. Par ailleurs, dans l'affaire Stanišić et Simatović, les deux accusés ont été condamnés en première instance le 30 juin 2021 à 12 ans d'emprisonnement et ont fait appel. Outre les procédures d'appel, les travaux judiciaires du Mécanisme se limitent désormais au procès dans l'affaire concernant Félicien Kabuga qui est au stade de la mise en état et aux cinq procédures pour outrage et faux témoignage. Cinq affaires font l'objet d'un suivi après leur renvoi devant des juridictions nationales. Enfin, six fugitifs sont encore en liberté malgré les récompenses proposées, pouvant aller jusqu'à 5 millions de dollars. Parmi eux, une affaire relève de la compétence du « Mécanisme » les autres ont été renvoyées aux juridictions rwandaises.

III.2.2.1.2. Le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL)

Le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL), « tribunal à caractère international », a été créé le 23 janvier par un accord entre l'ONU et le Liban. Il s'efforce de poursuivre, avec beaucoup de difficultés la recherche de la vérité dans l'affaire de l'attentat ayant entraîné la mort du Premier ministre R. Hariri le 14 février 2005 et d'en condamner les auteurs. Le 12^e rapport annuel du TSL qui décrit les activités entre le 1^{er} février 2020 et le 28 février 2021, présenté le 11 mars 2021, fait état d'une « année. Historique ». Il est possible néanmoins, à la fin de l'année 2021, de porter sur son activité une appréciation plus nuancée.

Dans l'affaire *Ayyash et autres* (TSL-11-01) qui concerne l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et d'autres personnes, le 14 février 2005, la Chambre de première instance a jugé à l'unanimité, le 18 juin 2020, S.-J. Ayyash coupable des chefs d'accusation contenus dans l'acte d'accusation, contrairement à H.-H. Merhi, H.-H. Oneissi et A.-H. Sabra. Le 11 décembre 2020, les juges, à l'unanimité, ont prononcé le jugement condamnant M. Ayyash à cinq peines confondues d'emprisonnement à vie. Son appel a été rejeté le 29 mars 2021, la Défense n'ayant pas la possibilité d'interjeter appel de la condamnation par défaut. La phase d'appel ne concerne plus que les recours formés par l'Accusation contre les acquittements de MM. Merhi et Oneissi le 18 août 2020. La Chambre d'appel du TSL a par ailleurs programmé une audience d'appel du 4 au 8 octobre 2021 dans l'affaire Procureur c. Merhi et Oneissi (TSL-11-01). L'affaire *Ayyash* (TSL-18-10) se distingue de la précédente car elle porte sur les trois attentats perpétrés contre M. M. Hamadé, M. G. Hawi et M. E. El Murr les 1^{er} octobre 2004, 21 juin 2005 et 12 juillet 2005. Le Juge de la mise en état a estimé qu'elle présente un lien de connexité avec l'attentat contre Rafic Hariri. La date d'ouverture du procès avait été provisoirement fixée au 16 juin 2021, mais, le 3 juin 2021, la Chambre de première instance du TSL a rendu une ordonnance portant annulation de l'ouverture du procès dans l'affaire *Ayyash* (TSL18-10) et suspendu également toutes les décisions qui devaient être rendues sur les requêtes pendantes devant elle, et sur toutes requêtes à venir, jusqu'à nouvel ordre. Cette ordonnance répondait à une information du Greffier du 1^{er} juin 2021, par laquelle il informait le TSL de « la grave situation financière » que celui-ci connaissait : « l'épuisement imminent des fonds aura un impact sur la capacité du Tribunal de financer la poursuite des procédures judiciaires et

¹⁵² Celle-ci s'est une fois de plus abstenue même si la résolution demande notamment au Mécanisme d'établir « des prévisions précises et ciblées pour l'achèvement des travaux aussitôt que possible » et « de faire respecter les droits des personnes détenues sur l'ordre du Mécanisme y compris ceux relatifs aux soins de santé ». Le vote a été obtenu par 14 voix pour et une abstention (S/2020/590 et S/2020/602).

d'achever son mandat, à moins qu'il ne reçoive de nouvelles contributions dans le courant de ce mois ».

Les difficultés rencontrées par le TSL sont toujours aussi considérables puisque le principal et seul véritable accusé est toujours en fuite 16 ans après les faits, que son action est entravée faute de moyens matériels et qu'il doit parfois agir, depuis 2019, dans un contexte de guerre civile, peu propice à un exercice serein de la justice. La situation subie par les magistrats libanais, chargés de faire la lumière sur les responsabilités dans la catastrophe du port de Beyrouth, le 4 août 2020, est là pour en témoigner¹⁵³. Le TSL, dont le mandat a été renouvelé pour une période de deux ans, à compter du 1^{er} mars 2021, considère néanmoins qu'il est « à présent doté d'une structure plus efficace, d'effectifs réduits mais capables de s'adapter aux besoins, et d'un budget rigoureusement revu à la baisse pour 2021, prêt à mener à bien rapidement les procès et les appels en instance et à réduire progressivement les activités du TSL ».

III.2.2.1.3. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)

Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) ont été créées en juin 2003 pour poursuivre les personnes présumées d'avoir commis des crimes sous le régime des Khmers rouges entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979. Sont visés les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et les principaux responsables de violations graves du droit national et international¹⁵⁴.

Les faits en cause ont donc plus de 40 ans et, par là même, la justice, qui n'est parvenue à condamner que 3 personnes pour un coût de plus de 300 millions de dollars, est confrontée aux décès de certains accusés et à la volonté des pouvoirs publics cambodgiens de tourner enfin cette page de l'histoire de leur pays. Il en a résulté des tensions constantes voire des contradictions entre les magistrats cambodgiens et les magistrats internationaux statutairement associés au sein des CETC qui n'ont pas favorisé le bon fonctionnement de la justice. On en voudra pour preuve les Considérations rendues le 7 avril 2021 par la Chambre préliminaire des CETC relatives aux appels interjetés contre les ordonnances de clôture contradictoires prises par les co-juges d'instruction dans le dossier n° 003, Meas Muth. Le 28 novembre 2018, le co-juge d'instruction international avait délivré une Ordonnance de renvoi déférant Meas Muth devant la juridiction de jugement mais, le même jour, le co-juge d'instruction cambodgien avait émis une Ordonnance de non-lieu mettant fin aux poursuites engagées contre lui. La Chambre préliminaire a déclaré recevables les deux appels interjetés par la co-procureure cambodgienne et par la co-procureure internationale mais irrecevable l'appel interjeté par les avocats de Meas Muth. Ensuite, à titre préliminaire, la Chambre a jugé illégale et contraire au cadre juridique des CETC la délivrance simultanée des deux ordonnances de clôture contradictoires, et, tranchant l'opposition entre les juges cambodgiens et les juges internationaux, a conclu que, conformément aux dispositions du Règlement intérieur des CETC, la Chambre de première instance doit être saisie de l'Ordonnance de renvoi rendue par le co-juge d'instruction international. Sa décision est motivée par le fait que lorsqu'un différend non réglé oppose les deux co-juges d'instruction quant à l'opportunité de rendre une ordonnance de renvoi ou une ordonnance de non-lieu, l'ordonnance de renvoi prévaut en raison du principe de continuation des poursuites consacré par le cadre juridique des CETC. L'Ordonnance de non-lieu est donc nulle et non avenue mais l'Ordonnance de renvoi demeure valide sur le fond Meas Muth figurant parmi les principaux responsables des crimes commis par les Khmers rouges¹⁵⁵.

¹⁵³ Voir cette Chronique, la catastrophe de l'explosion survenue au port de Beyrouth, supra.

¹⁵⁴ www.eccc.gov.kh

¹⁵⁵ <https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/media/PRESS%20RELEASE%20CASE%20003%20FR.pdf>

Les CETC sont désormais engagées dans un processus d'achèvement de leur mission, comme le confirme l'entrée en vigueur de l'Addendum à l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal du Cambodge¹⁵⁶. Les Chambres extraordinaires disposent désormais d'un mandat résiduel comprenant notamment le contrôle de l'exécution des peines, la protection des témoins et des victimes, l'entretien, la préservation et la gestion des archives des CETC, et la diffusion d'informations au public ainsi que le suivi de la mise en œuvre des réparations accordées aux parties civiles. Ces fonctions commenceront à la fin de la procédure judiciaire pour une période initiale de trois ans¹⁵⁷.

Le dernier ministre encore vivant du régime des Khmers rouges Khieu Samphan, est jugé en appel depuis le 16 août 2021 dans le cadre du dossier 002-02 pour des faits de génocide commis contre la communauté vietnamienne, la communauté Cham et plusieurs minorités religieuses.

Hun Sen, Premier ministre du Cambodge, ancien Khmer rouge, s'est toutefois prononcé contre « toute nouvelle condamnation, affirmant que cela risquait de replonger le pays dans l'instabilité ».

III.2.2.2. La Cour pénale internationale

Le Statut de la Cour Pénale Internationale a été signé à Rome le 17 juillet 1998. Le Traité crée une organisation intergouvernementale dont la structure comprend l'Assemblée des États parties, la Cour proprement dite et le Bureau du Procureur. Elle dispose également d'un Fonds au profit des victimes. 123 États sont parties au Statut, et 32 en sont signataires dont les États-Unis, la Fédération de Russie, Israël et l'Iran. La Chine n'a pas signé le statut. La nouveauté de l'institution et l'étendue de ses pouvoirs ont suscité de la part des États une méfiance qui ne s'est pas totalement démentie et qui explique les difficultés qu'elle rencontre.

III.2.2.2.1. Les États-Unis face à la CPI

Les relations entre les États-Unis et la Cour Pénale Internationale ont été particulièrement troublées durant la période 2020/2021 mais cela ne pouvait surprendre car s'inscrivant dans l'hostilité pour le multilatéralisme de l'Administration Trump et plus globalement dans l'hostilité de Washington pour une organisation dont ils ne sont pourtant pas membres¹⁵⁸. L'attaque la plus directe a pris la forme, le 11 juin 2020, d'un *executive order* du président Trump visant la CPI. L'occasion lui en avait été fournie par le Bureau du Procureur, coupable de s'intéresser aux situations en Afghanistan en 2003 et 2004 et en Palestine en 2014 et 2018 à l'occasion d'opérations menées par l'armée des États-Unis et la CIA et par l'armée israélienne. Dans les deux cas, les actes commis pourraient être constitutifs de crimes de guerre. L'administration Trump avait menacé à plusieurs reprises de prendre des mesures et avait déjà annulé le visa américain de la Procureure en 2019. L'élection présidentielle approchant, l'*executive order* du 11 juin allait beaucoup plus loin, faisant de la question une urgence nationale. L'Administration pouvait alors prendre des mesures contraignantes échappant en pratique au contrôle judiciaire, à partir du moment où le Président jugeait que toute tentative d'enquêter, d'arrêter, de détenir ou de poursuivre des particuliers, servant ou ayant servi les États-Unis, était une « menace inhabituelle et extraordinaire » à la sécurité du pays. Si le décret permettait donc d'infliger des sanctions, notamment économiques, à toute personne intervenant dans une procédure mettant en

¹⁵⁶ Adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/75/257B.

¹⁵⁷ <https://eccc.gov.kh/sites/default/files/legal-documents/Addendum.pdf>

¹⁵⁸ Voir J. Fernandez, « A propos de la stratégie de la "pression maximale" appliquée à la Cour pénale internationale », *ThucyBlog* n° 49, 29 juin 2020.

cause des personnels américains, ses conséquences étaient potentiellement beaucoup plus larges, comme le sont fréquemment les mécanismes de sanctions mis en œuvre par les États-Unis. Les effets indirects ou par ricochet pouvaient ainsi toucher des personnes ou des entités fort éloignées des procédures visées¹⁵⁹ et ainsi poursuivre des objectifs qui n'ont rien à voir avec la justice pénale internationale. Jugé par la Procureure de la CPI comme, une « tentative sans précédent et inacceptable d'interférer avec les procédures judiciaires de la Cour », il a néanmoins été mis en œuvre le 2 septembre 2020 : le secrétaire d'État américain a annoncé le gel des avoirs de la Procureure Fatou Bensouda et de Phakiso Mochochoko, directeur de la division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération, ajoutant que les individus ou entités qui continueraient à assister matériellement la Cour s'exposaient également à de telles sanctions. Les réactions de soutien à la Cour qui s'étaient déjà manifestées lors de l'adoption de l'*executive order* se sont multipliées, et la CPI elle-même, a dénoncé des « attaques [qui] constituent une escalade et une tentative inacceptable de porter atteinte à l'état de droit et aux procédures judiciaires de la Cour. Elles sont annoncées dans le but déclaré d'influencer les actions des responsables de la CPI dans le cadre des enquêtes indépendantes et objectives et des procédures judiciaires impartiales de la Cour ».

Le 2 avril 2021, le nouveau président des États-Unis, comme il l'avait annoncé, est revenu sur les sanctions adoptées contre des membres de la CPI, son Secrétaire d'État les jugeant « inadaptées et inefficaces »¹⁶⁰. Cependant, la révocation de ces mesures ne modifie pas la position de Washington, l'Administration Biden réaffirmant son opposition aux « actions de la CPI » à l'égard des situations en Afghanistan et en Palestine, pour motif d'incompétence.

III.2.2.2.2. Accord entre la CPI et la France sur l'exécution des peines, 2 décembre 2021

La CPI et la France ont signé le 11 octobre 2021 un accord relatif à l'exécution en France des peines prononcées par la CPI, conformément à l'article 103-16a du Statut et à la Règle 200 du règlement de procédure et de preuve. Ces dispositions prévoient que les condamnés par la CPI à des peines de prison sont incarcérés dans les établissements pénitentiaires des États membres inscrits sur une liste établie au préalable par le Président de la Cour. L'inscription sur cette liste est le résultat d'accords visant à établir les droits et devoirs de la CPI, auteur de la décision d'incarcération, et de l'État chargé d'exécuter la peine. Le droit de l'exécution des peines et de la détention qui en résulte doit à la fois être conforme au Statut et respecter l'étendue de l'autonomie de l'État dans la mise en œuvre des décisions de condamnation de la Cour. En pratique, le pouvoir discrétionnaire de l'État a été sauvegardé et malgré cela peu d'États ont fait acte de candidature et parfois en imposant des restrictions. La Cour a donc vu avec faveur la possibilité que pouvait lui offrir des États acceptant directement d'accueillir des accusés dans son système pénitentiaire comme l'a fait la République Démocratique du Congo en 2015 concernant M. Germain Katanga. Elle a néanmoins relancé une procédure d'inscription sur la liste au titre de l'article 103 à laquelle a répondu la France, avec des accords progressivement harmonisés. Il reste que la mise en œuvre de cet accord est « douteuse » pour deux raisons au moins. D'une part, l'état du système pénitentiaire français et la surpopulation carcérale ne semblent pas pouvoir satisfaire aux conditions prévues par le Statut pour le placement d'un détenu dans un État hôte. D'autre part, le contrôle obligatoire de l'exécution de la peine par le CICR pourrait l'amener à constater que les « règles conventionnelles du droit international généralement

¹⁵⁹ Ce qui est très clairement démontré par J. Fernandez, *op. cit.*

¹⁶⁰ Levée des sanctions à l'encontre du personnel de la CPI, Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2021-3, pp. 583-584.

acceptées qui régissent le traitement des détenus » ne sont pas respectées en France. Celle-ci a d'ailleurs été condamnée le 30 janvier 2020 par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour ce motif. Dès lors, même si la France veut continuer à afficher son soutien à la CPI, on ne peut que douter, comme le fait A. Brejon¹⁶¹, de sa volonté de mettre en œuvre l'accord, au moins dans un avenir proche.

III.2.2.2.3. Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, XX^e session, 6-10 décembre 2021

L'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (« l'Assemblée ») a tenu sa vingtième session du 6 au 10 décembre 2021, réunissant les 123 États parties, des États observateurs, des organisations internationales et régionales et des représentants de la société civile. Outre le débat général, deux réunions thématiques ont porté sur la coopération et sur la révision du système de la CPI et du Statut de Rome. L'Assemblée a par ailleurs, procédé à des élections¹⁶² et adopté cinq résolutions par consensus sur le budget-programme pour 2022, la coopération, la révision du système de la Cour pénale internationale et du Statut de Rome, les résultats des travaux du Groupe d'étude sur la gouvernance sur les recommandations du Groupe d'experts indépendants, et le renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties. L'Assemblée a adopté le budget programme 2022 de la Cour d'un montant total de 154 855 000 € avec un effectif de 976 membres du personnel. On notera en particulier la résolution sur la coopération qui revient sur une difficulté récurrente dans l'administration de la justice pénale internationale, à savoir la question de l'exécution des mandats d'arrêt par les États Parties, au cœur de la coopération nécessaire pour garantir la poursuite effective et rapide des crimes visés par la CPI. Tout défaut de coopération nuit en effet au bon fonctionnement de la Cour et 12 personnes font encore l'objet d'une non-exécution. Dans le même sens, l'Assemblée invite les États Parties qui ne l'ont pas encore fait « à adopter les dispositions législatives et autres mesures qui leur permettront de se conformer pleinement aux obligations que leur impose le Statut de Rome en matière de coopération et d'aide judiciaire »¹⁶³.

III.2.2.2.4. Projet de politique générale relative au patrimoine culturel, Bureau du Procureur de la CPI, 23 mars 2021

Le Bureau du Procureur de la CPI a publié, le 23 mars 2021, un Projet de politique générale relative au patrimoine culturel¹⁶⁴ afin de recueillir les observations des représentants des États parties au Statut de Rome, de la société civile et de l'ensemble des parties prenantes sur la lutte contre les crimes touchant le patrimoine culturel¹⁶⁵. L'élaboration de cette politique générale s'inscrit dans le cadre du Plan stratégique du Bureau du Procureur, avec la volonté d'enquêter sur les crimes visant ou touchant le

¹⁶¹ A. Brejon, « L'accord sur l'exécution des peines entre la France et la CPI : le nouvel acte d'une pièce de théâtre baroque », *ThucyBlog* n° 176, 2 décembre 2021.

¹⁶² Deux procureurs adjoints, neuf membres de la Commission consultative pour l'examen des candidatures et cinq autres membres du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour un mandat de trois ans.

¹⁶³ Résolution sur la coopération, adoptée à la 8^e séance ICC-CPI-20211210-PR1636.

¹⁶⁴ <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2021-03-22-otp-draft-policy-cultural-heritage-fra.pdf>

¹⁶⁵ Voir dans ce numéro, l'article de A. Baj, « Cultural heritage during armed conflict. The UN Security Council resolution 2347 (2017), its scope and its consequences ».

patrimoine culturel¹⁶⁶, et d'en poursuivre les auteurs. Ce projet de politique générale sur le patrimoine culturel s'appuie sur le Statut de Rome, (paragraphe premier du Préambule du Statut de Rome et articles 8-2-b-ix et 8-2- 8-2-b-ix et 8-2-e-iv qui ont trait aux crimes de guerre), le droit international positif et la jurisprudence internationale, notamment sur l'Affaire *Al Mahdi*¹⁶⁷, affaire très symbolique puisqu'elle portait sur des crimes ne visant que le patrimoine culturel. Le 27 septembre 2016, M. Al-Mahdi a été reconnu coupable du crime de guerre consistant à diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques à Tombouctou en 2012, crime touchant à la fois la population locale et l'ensemble de la communauté internationale, qui devait être dûment sanctionné¹⁶⁸.

Les premières consultations d'un groupe d'experts externes ont commencé en 2017, dans le cadre d'une collaboration étroite avec l'UNESCO. Les informations recueillies permettront au Bureau d'acquiescer une meilleure compréhension des différentes stratégies possibles en matière de protection du patrimoine culturel mais également de renforcer la transparence et la lisibilité de son action grâce à des consultations externes. Les bonnes pratiques et l'expérience acquise dans l'affaire Al Mahdi, orienteront l'action du Bureau du Procureur dans la lutte contre cette criminalité et lui permettront de mettre fin à l'impunité grâce à la collaboration d'un vaste réseau de partenaires et d'acteurs concernés.

III.2.2.2.5. Élection d'un nouveau procureur de la CPI, 12 février 2021

Au terme d'un long processus, l'Assemblée des États parties a élu M. Karim KHAN, avocat britannique, le 12 février 2021, nouveau Procureur général de la Cour pénale internationale au terme d'une procédure qualifiée, au choix, de chaotique¹⁶⁹, ou de « grand mercato »¹⁷⁰. Il est vrai que l'enjeu est considérable, la fonction étant au cœur de la justice pénale internationale et les deux procureurs précédents n'ayant pas réussi à imposer l'institution dans la lutte universelle contre l'impunité. La responsabilité des États, Parties ou non au Statut de Rome, est, sur ce point, considérable, mais l'action, de Luis Moreno Ocampo puis de Fatou Bensouda a été aussi marquée par des échecs de l'accusation, ne parvenant pas à définir une politique pénale cohérente et à éviter l'instrumentalisation¹⁷¹.

Karim Khan a été élu à l'issue d'un processus particulièrement complexe. Après qu'un appel à candidatures ait été lancé le 31 octobre 2019 par l'Assemblée des États parties, le Comité d'élection du Procureur et un panel d'experts ont soigneusement évalué toutes les candidatures. Une « longue liste » de quatorze candidats ont été sélectionnés pour des entretiens, parmi lesquels quatre ont été identifiés comme les candidats les plus appropriés pour le poste et ont été officiellement et publiquement présélectionnés le 1^{er} juillet 2020. À ce stade, les États parties au Statut de Rome, chargés d'élire le Procureur de la CPI, ont été

¹⁶⁶ Monuments historiques ayant une dimension interreligieuse pris pour cible en Irak et en Syrie, mausolées de saints et mosquées attaquées à Tombouctou au Mali, deux sites culturels inscrits sur la liste de l'UNESCO, les capitales assyriennes de Nimroud et Ninive détruites par l'État islamique comme l'ancienne cité romaine de Palmyre et de ses environs.

¹⁶⁷ Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi ICC-01/12-01/1i.

¹⁶⁸ Condamné à 9 ans d'emprisonnement, la peine a été réduite de deux ans le 25 novembre 2011.

¹⁶⁹ Voir l'intervention de J. Hubrecht à l'occasion des 6^e Journées de la justice pénale internationale : focus sur les enjeux de l'élection du nouveau procureur, 28-29 janvier 2021, <https://www.u-paris2.fr/fr/6e-journées-de-la-justice-pénale-internationale-focus-sur-les-enjeux-de-lelection-du-nouveau#> et aussi A. Brejon, « Un nouveau procureur à la Haye : Yes He Khan ! », *ThucyBlog* n° 110, 8 mars 2021.

¹⁷⁰ S. Maupas, « Election du Procureur de la CPI : le grand mercato n'est pas terminé », 25 septembre 2020 ; <https://www.justiceinfo.net/fr/45490-election-procureur-cpi-grand-mercato-pas-terme.html>.

¹⁷¹ L'épilogue de l'Affaire Gbagbo et Blé Goudé confirme ces appréciations et M. Bensouda s'est efforcée de s'en défendre lorsqu'elle a fait le bilan de son action.

invités à trouver un consensus sur l'un des candidats présélectionnés, ce qui s'est avéré plus complexe que prévu. En raison de l'absence de consensus possible, la décision a été prise de prendre en considération tous les candidats intéressés de la longue liste.

Alors que la recherche d'un nouveau Procureur relevait jusque-là du Bureau de l'AEP, organe représentatif restreint des différentes composantes régionales de l'AEP, celle-ci lui a préféré, après l'appel à candidature lancé le 31 octobre 2019 l'intervention du Comité d'élection du Procureur assisté d'experts indépendants afin de disposer d'une procédure moins soumise aux intérêts individuels des États. Le Comité, le 30 juin 2020, a ainsi, sur les 89 candidats sélectionnés, retenu quatre personnes, l'avocat nigérian M. Anyah, la juge ougandaise S. Okalany, le procureur canadien R. Roy et l'avocat irlandais F. Gaynor. Elles n'étaient pas issues du Bureau du Procureur ou d'autres juridictions pénales internationales et aucun de ces candidats, qui faisaient figure d'« outsider » face aux favoris, pourtant non retenus comme S. Brammertz (Procureur du « Mécanisme » résiduel) et K. Khan (Précédemment membre du Bureau du Procureur du TPIY) n'a fait consensus. Le rapport du Comité reconnaissait d'ailleurs que les candidats choisis « n'ont peut-être, dans certains domaines, pas autant d'expérience réelle ou avérée qu'il ne serait souhaitable » (sic !). Ce résultat condamnait donc la procédure reposant sur le Comité, pourtant soutenue par certains États Parties. Deux camps se dessinaient ainsi, dans une procédure placée, de plus, sous la pression des ONG : tout consensus devenait impossible et l'Assemblée a dû rouvrir la procédure et recourir à un vote pour départager quatre candidats qui, hormis F. Gaynor (Irlande, avocat, ancien substitut au Bureau du Procureur du TPIR et du TPIY puis au Procureur des CETC) ne figuraient pas parmi les quatre retenus par le Comité de sélection. Il s'agissait de C. Castrejana Fernandez (Espagne, Procureur général de la Cour des comptes), F. Lo Voi (Italie, Procureur de Palerme et ancien représentant de son pays au sein du réseau européen des procureurs Eurojust) et K. Khan (Royaume Uni, Avocat). Ce dernier a été élu le 12 février 2021 au second tour à la majorité absolue de 72 voix contre 42 à M. Gaynor, 5 à M. Castresana Fernandez et 3 à M. Lo Voi¹⁷². Le choix de M. Khan confirme que la majorité des États ont souhaité, avec cette désignation, privilégier la compétence juridique et l'expérience professionnelle. Celles du nouveau Procureur sont incontestables. Outre ses fonctions au TPIY, il a participé à plusieurs équipes de Défense devant la CPI puis a été nommé chef de l'Équipe d'enquêteurs chargée de recueillir, conserver et stocker des éléments de preuve d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide perpétrés par l'État islamique en Irak. Il est apparu aussi comme le plus apte à diriger le Bureau du Procureur et sa très bonne connaissance du système pénal international a contribué à rassurer les États¹⁷³. Il reste cependant que la fonction exige, pour faire face aux difficultés rencontrées par ses prédécesseurs, des « qualités managériales et politiques » permettant de mener « une action publique internationale » au service de la Cour¹⁷⁴ et qu'elles seront mises à l'épreuve durant le mandat du nouveau Procureur. Comme y invitait le Président de la Cour « Ne tenez pas la Cour pour acquise. Nous ne devons ménager aucun effort aussi bien pour la conserver que pour la faire mieux fonctionner parce que si nous la perdons, nous ne la retrouverons peut-être pas, en tout cas pas de sitôt »¹⁷⁵.

¹⁷² Le premier tour ayant donné 59 voix à M. Khan, 47 à M. Gaynor, 5 à M. Castresana Fernandez et 5 à M. Lo Voi.

¹⁷³ Cela traduit la volonté des États Parties de faire le choix d'un Procureur rassurant comme l'a noté A. Brejon, *op. cit.*

¹⁷⁴ Comme l'a souligné W. Schabas dans son intervention aux 6^e Journées de la justice pénale internationale : focus sur les enjeux de l'élection du nouveau procureur, *op. cit.*

¹⁷⁵ M. Eboe-Osuji, président de la CPI introduisant les travaux des 6^e Journées de la justice pénale internationale, *op. cit.*

III.2.2.2.6. L'activité judiciaire de la CPI

III.2.2.2.6.1. Bilan

Situations sous enquête

Sur renvoi d'un État partie ou du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou encore de sa propre initiative après avoir obtenu l'autorisation des juges, le Bureau du Procureur mène des enquêtes en recueillant et en examinant des preuves, en interrogeant les individus faisant l'objet de l'enquête et des victimes et témoins, en vue de disposer d'éléments de preuve relatifs à l'innocence ou à la culpabilité du suspect. Le Bureau du Procureur demande l'aide et la coopération des États parties, des organisations internationales, et envoie des enquêteurs dans les pays concernés, afin de recueillir différents éléments de preuve. Les enquêteurs doivent veiller à ne pas mettre en danger les victimes et les témoins.

16 situations sous enquête : République Démocratique du Congo, Ouganda, Darfour/Soudan, République Centrafricaine, Kenya, Libye, Côte d'Ivoire, Mali, République Centrafricaine II, Géorgie, Burundi, État de Palestine, Bangla-Desh/Myanmar, Afghanistan, République des Philippines, Venezuela.

Examens préliminaires

Il incombe au Bureau du Procureur (le « Bureau ») de la Cour pénale internationale (la « Cour ») de déterminer si une situation répond aux critères juridiques fixés par le Statut de Rome (le « Statut ») permettant au Bureau d'ouvrir une enquête. À cette fin, le Bureau procède à l'examen préliminaire de toutes les communications et situations portées à son attention en se fondant sur les critères en question et sur les renseignements disponibles.

4 examens préliminaires : Guinée, Nigéria, Ukraine, Venezuela, Bolivie

Affaires

Affaires en appel 1

Affaires closes 18

Non confirmation des charges 8

Condamnation 5

Acquittement 4

Mandat d'arrêt annulé : 1

Affaires en phases préliminaires 15

Défendants en fuite : 11

Close pour irrecevabilité 1

Closes pour décès du défendant 3

Affaires au stade du procès : 8

Défendants détenus par la CPI 6

Défendant en fuite : 1

Défendant décédé 1

Affaires au stade des réparations/compensation : 4

Défendants condamnés 3

Défendant détenu par la CPI 1

III.2.2.2.6.2. La situation en Afghanistan devant la CPI, 8 octobre 2021

La Chambre préliminaire II de la CPI a demandé le 8 octobre 2021 au Secrétaire général de l'ONU et au Bureau de l'Assemblée des États Parties de la CPI de lui faire parvenir des informations quant à l'identification des autorités qui représentent actuellement la

République islamique d'Afghanistan¹⁷⁶. La Chambre était en effet saisie d'une requête du Procureur du 27 septembre 2021 demandant l'autorisation de reprendre l'enquête sur la situation de l'Afghanistan en vertu de l'article 18(2) du Statut de Rome malgré la demande du gouvernement afghan du 26 mars 2020 demandant que l'enquête lui soit déferée. Dans sa réponse, la Chambre a noté que l'article 18 du Statut visait le système de complémentarité qui prévoit une procédure de dialogue de nature juridique, entre la Cour et le Procureur d'une part, et l'État intéressé d'autre part. Elle ne saurait en tant que cour juridique, produire des déclarations ou émettre des hypothèses politiques. Il n'est donc pas dans la compétence de la Chambre, ni dans celle d'un quelconque organe de la Cour, de déterminer des questions de représentation étatique, ou de transition de pouvoir au sein d'un État donné. Ayant besoin de disposer d'informations fiables et actualisées concernant l'identification des autorités qui représentent actuellement l'Afghanistan elle a décidé de s'adresser au Secrétaire général des Nations Unies et au Bureau de l'Assemblée des États Parties de la CPI qui, en raison de leur mandat respectif, sont à même de lui fournir ces informations. La Chambre a rappelé par ailleurs au Procureur qu'en vertu de l'article 18(6) du Statut, il pouvait « à titre exceptionnel, demander à la Chambre préliminaire l'autorisation de prendre les mesures d'enquête nécessaires pour préserver des éléments de preuve dans le cas où l'occasion de recueillir des éléments de preuve importants ne se représentera pas ou s'il y a un risque appréciable que ces éléments de preuve ne soient plus disponibles par la suite ».

*III.2.2.6.3. Annulation du mandat d'arrêt contre Simone Gbagbo,
29 juillet 2021*

Le 29 juillet 2021, la Chambre de première instance de la Cour pénale internationale rendait publique sa décision d'annuler le mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Ehiwet Gbagbo, accusée de crime contre l'humanité pour meurtre, viol, persécution et autres actes inhumains pour son implication dans les violences intervenues lors des élections présidentielles de 2010 en Côte d'Ivoire¹⁷⁷. Si L. Gbagbo avait été arrêté par les autorités ivoiriennes puis remis à la CPI en 2011, ce ne fut pas le cas de son épouse. Pour la Côte d'Ivoire, si le système judiciaire du pays était dans l'incapacité de juger l'ancien président, ce n'était pas le cas pour son épouse. Celle-ci fut ainsi condamnée en 2016 à 20 ans d'emprisonnement mais pour « atteinte à l'autorité et à la sureté de l'État », ce qui n'équivalait pas à des poursuites pour crimes contre l'humanité, contrevenant ainsi au principe de complémentarité entre la CPI et les juridictions nationales, ce que la Chambre préliminaire de la CPI a confirmé en 2014. Un nouveau procès devant la Cour d'assises d'Abidjan tenu en 2016 pour crime contre l'humanité et crimes de guerre débouchait toutefois sur un acquittement de Mme Gbagbo, par la suite amnistiée par le président Ouattara. Restait pendante la poursuite devant la CPI mais celle-ci s'est effondrée à la suite de l'acquittement de L. Gbagbo confirmé par la Chambre d'Appel le 31 mars 2021 aux motifs de l'insuffisance des preuves portant sur les actes constitutifs des crimes retenus par l'accusation. Or, la procédure avait révélé sans surprise les liens étroits existant entre les deux mandats d'arrêt. Le Procureur considérant que si son dossier était insuffisant dans le cas de M. Gbagbo, il l'était nécessairement aussi dans le cas de Mme Gbagbo et par là même trop faible pour aller jusqu'au procès. Il a donc estimé comme son « devoir » de demander la

¹⁷⁶ ICC-CPI-20211008-PR1615

¹⁷⁷ L'élection d'Alassane Ouattara, contestée par le président sortant Laurent Gbagbo, avait entraîné des violences des deux parties. Simone Gbagbo aurait contribué à mettre en place le plan qui a conduit à la mort de plus de 3 000 personnes.

levée du mandat d'arrêt contre celle-ci. L'annulation a été prononcée le 29 juillet 2021 par la Chambre de première instance.

La justice a-t-elle été sacrifiée sur l'hôtel de la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire ? Tous les partenaires internationaux du pays ont œuvré dans ce sens. L'ex-Président Gbagbo est en effet rentré à Abidjan après dix ans d'exil, a rencontré le président Ouattara et a repris, comme son épouse, une activité politique. On doit espérer que la réconciliation s'installe dans la durée¹⁷⁸, même si les violences dues à la compétition politique subsistent et alors que le président Ouattara, de son côté, n'a jamais été pénalement inquiété. Il est donc nécessaire de rappeler qu'à tout moment, le Procureur, en raison de la résurgence de la criminalité ou de la découverte de nouveaux éléments de preuve, peut rouvrir la procédure¹⁷⁹.

*III.2.2.2.6.4. Compétence territoriale de la CPI concernant la Palestine,
Chambre Préliminaire I, 5 février 2021*

La Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale a décidé, le 5 février 2021 à la majorité, que la compétence territoriale de la Cour dans la situation en Palestine, État Partie au Statut de Rome, s'étend aux territoires occupés par Israël depuis 1967, à savoir Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est¹⁸⁰. Le Procureur avait annoncé, le 20 décembre 2019, concluant l'examen préliminaire de la situation en Palestine, que tous les critères définis dans le Statut de Rome pour l'ouverture d'une enquête étaient remplis. Le 22 janvier 2020, il a saisi la Chambre en vertu de l'article 19-3 du Statut de Rome, lui demandant de se prononcer uniquement sur la portée de la compétence territoriale de la Cour dans la situation dans l'État de Palestine.

Dans sa décision, la Chambre préliminaire, a été amenée à examiner la demande du Procureur, les observations déposées à titre *d'amicus curiae* par des États, des organisations et des groupes de victimes. Elle a rappelé que la CPI n'était pas compétente pour statuer sur les questions de statut d'État qui lieraient la communauté internationale. En se prononçant sur la portée de sa compétence territoriale, elle ne tranche pas un différend frontalier ni ne préjuge de la question d'éventuelles futures frontières. Elle n'a pour but que de définir la compétence territoriale de la Cour. Pour la Chambre, « conformément au sens ordinaire donné à ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du Statut », la référence à « [l'] État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu » dans l'article 12-2-a du Statut doit être interprété comme une référence à un État partie au Statut de Rome. Quel que soit son statut au regard du droit international général, l'adhésion de la Palestine au Statut a suivi la procédure régulière ordinaire menée par l'Assemblée des États Parties que la Chambre n'est pas habilitée à contester. La Palestine ayant accepté de se soumettre aux termes du Statut, elle a le droit d'être traitée comme tout autre État partie pour les questions liées à sa mise en œuvre, celle-ci devant s'étendre au « territoire d'un État de Palestine situé sur le territoire palestinien occupé depuis 1967 », c'est-à-dire à Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-est¹⁸¹. La décision de la Chambre Préliminaire a été adoptée à la

¹⁷⁸ Pour cela la loi d'amnistie promulguée en 2018 couvre les violences qui ont succédé aux élections de 2010 et confère ainsi une immunité à de nombreuses personnalités. et un Fonds d'assistance au Profit des victimes est prévu à la CPI.

¹⁷⁹ Comme le démontre A. Feuillâtre, « Retrait du mandat d'arrêt de Simone Gbagbo : la fin de l'ère Gbagbo à la CPI ? », *ThucyBlog* n° 1607 octobre 2021.

¹⁸⁰ ICC-CPI-202100205-PR1566

¹⁸¹ Conformément aux nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui réaffirment la portée territoriale du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et à l'indépendance.

majorité de deux voix, la juge A.-S. Alapini-Gansou et le juge M. Perrin de Brichambaut¹⁸², qui ont considéré par ailleurs que les arguments tirés des limitations de la portée des compétences palestiniennes par les Accords d'Oslo n'étaient pas pertinents pour régler la question de la compétence territoriale de la Cour. Elles pourraient être soulevées, par contre, si le Procureur présentait une demande de délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître.

¹⁸² Ce dernier a joint une opinion partiellement séparée ; le juge président P. Kovacs a joint une opinion partiellement dissidente.