Les réfugiés environnementaux

Une catégorie juridique en devenir

Hocine Zeghib

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/939>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.939

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2012

Pagination : 132-142

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

Hocine Zeghib, « Les réfugiés environnementaux », *Hommes & migrations* [En ligne], 1300 | 2012, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/939> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.939>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

Tous droits réservés

Les réfugiés environnementaux

Une catégorie juridique en devenir

Hocine Zeghib

- 1 Pour paraphraser une formule célèbre, on peut parier que “le XXI^e siècle sera environnemental ou ne sera pas”. Même si l’échec retentissant de la conférence de Copenhague de décembre 2009, échec prolongé par le peu de résultats obtenus à Cancun en 2010 et la timide avancée apportée par la conférence de Durban de décembre 2011, en a, pour l’heure, ajourné la naissance. Les controverses autour des expertises du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) ont jeté le trouble sur la crédibilité des thèses du réchauffement climatique.
- 2 Les indices se multiplient pourtant et rendent chaque jour un peu plus défendables les thèses du dérèglement climatique. S’observent ainsi des changements aux conséquences directes ou indirectes dramatiques pour des millions de personnes partout dans le monde. Ces conséquences, que l’on soit d’accord ou non sur les causes des phénomènes qui les ont engendrées, lancent toute une série de défis, dont celui adressé au droit¹ : Comment appréhender et, par suite, définir un droit nouveau et désigner précisément le sujet de ce droit nouveau ? Autrement dit, quelles solutions le droit peut-il proposer pour venir en aide aux centaines de personnes condamnées à fuir les conséquences de ces changements ?
- 3 Si le droit de l’environnement avec le développement qu’il connaît, plus particulièrement au plan international, peut être mobilisé, avec difficulté certes, pour résoudre des conflits juridiques tendant à la réparation de certains dommages causés, il n’en est pas de même s’agissant des personnes poussées à chercher refuge ailleurs que dans leur région ou pays d’origine. Le droit positif est en effet très largement démuné face à ces situations. Cette “anomalie”, loin d’être une sorte de maladie congénitale propre au droit, est consubstantielle à l’accélération des changements climatiques, accélération donnant naissance à une pluralité de situations que les “mots du droit” ont du mal à désigner précisément. S’ensuit une pluralité de définitions dont la stabilisation constitue, on s’en doute, un enjeu politique de première importance. Une diversité de définitions qui pointe, d’une part, l’indigence des textes internationaux

actuellement en vigueur et, d'autre part, l'urgente nécessité de construire un corpus juridique innovant et protecteur.

Diversité des situations, imprécision des définitions

- 4 La première conférence des Nations unies sur l'environnement se tient à Stockholm en 1972. Dans la foulée, un nouvel organisme onusien est créé et localisé à Nairobi : le Programme des Nations unies pour l'environnement, programme qui donnera naissance au concept d'"écodéveloppement", par la suite remplacé par celui de "développement durable" ou "*sustainable development*", selon le rapport Bruntland. Un débat s'instaure alors, divisant le milieu naissant des spécialistes : comment nommer les victimes des changements environnementaux quand on sait que les sources en sont multiples et variées ? En effet, cette variété de sources entraîne une pluralité de situations dont il reste encore difficile de réduire toutes les victimes à une catégorie juridique unique.
- 5 Le collectif Argos a récemment publié un ouvrage fort édifiant² et en a tiré un document sonore présentant neuf cas différents³. Ce collectif écrit : *"Argos est allé (...) en Alaska, où se pose le problème du dégel des sols arctiques ; à Tuvalu, aux Maldives et sur les îles Halligen (Allemagne), confrontés à l'élévation du niveau des mers ; au Tchad et en Chine, gagnés par la désertification ; au Bangladesh, menacé d'inondations chroniques ; au Népal, victime de la fonte des neiges ; aux États-Unis, enfin, où le cyclone Katrina a déjà provoqué le déplacement de centaines de milliers de personnes."* Sans énumérer tous les cas survenus ces dix dernières années, la liste donnée par le collectif a le mérite de rappeler la diversité des sources des catastrophes, que l'on hésite désormais à qualifier de "naturelles" : dégel des sols arctiques, élévation du niveau des mers, désertification de terres agricoles, inondations chroniques, fonte des neiges, cyclones et autres tsunamis. L'actualité récente nous en fournit d'ailleurs plusieurs exemples. Le premier concerne l'île de Carti Sugdub, au nord-est du Panama, habitée par 2 000 indigènes de la tribu Kuna. Ici, l'élévation du niveau de la mer des Caraïbes, ajoutée aux pratiques de destruction massive des récifs coralliens alentour, conduit à l'évacuation de l'île submergée (juillet-août 2010). Le second exemple, c'est le cas d'un îlot de 3 kilomètres carrés de la baie du Bengale. Objet d'un différend opposant trois ans durant l'Inde et le Bangladesh, cet îlot, que les Indiens appelaient "New Moore" et les Bengalis, "South Tapatti", a été englouti par la mer fin mars 2010. Le troisième est celui des grosses inondations subies au mois d'août 2010 par le Pakistan. Le quatrième, ce sont les énormes glissements de terrains survenus en septembre de la même année au Mexique et en Colombie. L'année 2011 n'a pas plus été épargnée : tsunami aux effets ravageurs au Japon, inondations aux Philippines et en Thaïlande avec Bangkok les "pieds dans l'eau", tremblement de terre en Turquie, etc. Une autre étude⁴ fait état d'une plus grande diversité de situations. Les conclusions de la première phase de cette recherche, qui porte sur 23 cas au total disséminés à travers toutes les parties du monde, parlent de "dégradations environnementales", concept plus large englobant aussi bien les changements liés au climat que ceux plus directement liés à l'intervention "irraisonnée" de l'homme, comme le stockage de déchets nucléaires au Kirghizstan ou ceux liés aux catastrophes de Seveso en Italie (1976), de Bhopal en Inde (1984) ou de Tchernobyl en Ukraine (1986).
- 6 L'un des intérêts de cette étude est d'élargir la palette des situations pouvant conduire à la nécessité de procurer une protection, voire un statut, aux personnes qui en sont

victimes. Ce débat n'est pas purement spéculatif et de sa résolution dépend, en bonne partie, la construction d'un système de protection juridique des personnes qui subissent les catastrophes environnementales.

Une catégorie juridique réductrice : les “réfugiés climatiques”

- 7 Un rapport rédigé en 1985 pour le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a servi de point de départ au débat toujours actuel sur la qualification juridique de “ceux qu'on appelle désormais les ‘réfugiés climatiques’, et qui (...) font partie d'une catégorie bien plus vaste qui a largement précédé le changement climatique⁵”. Ce rapport, intitulé “Réfugiés de l'environnement”, considère comme réfugiés de l'environnement “ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie”.
- 8 Question : la rupture environnementale peut-elle s'étendre des conséquences des calamités naturelles comme la sécheresse, la famine, les inondations, les cyclones, les tremblements de terre, les effets des dégradations des sols, aux politiques d'aménagement du territoire ainsi qu'aux accidents industriels ou aux guerres ? D'autre part, et puisque les populations qui en sont victimes trouvent refuge aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur pays, quel lien peut-il exister entre “réfugiés de l'environnement” et migrants ?
- 9 La notion de “réfugiés de l'environnement”, que le droit ignore, donnera lieu à un vif débat. D'abord, bataille sur la philosophie d'ensemble qui sous-tend le concept de “réfugiés de l'environnement” soupçonné d'imputer “à la seule nature la responsabilité du déplacement présent ou futur⁶” des personnes touchées. Il s'ensuivra une autre bataille sur la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement, où les notions de dommage et de catastrophe écologiques seront largement auscultées⁷. Ensuite, bataille des statistiques : combien ces nouveaux “réfugiés” sont-ils ou plus précisément combien seront-ils ? La Croix-Rouge, par exemple, donnera, en 1995 déjà, le chiffre de 500 millions de réfugiés “pour causes écologiques⁸”.
- 10 Se trouve donc posée en filigrane la question de l'identification des “réfugiés de l'environnement”. Les réponses peuvent être distribuées entre deux spécialités “qui adoptent des positions souvent conflictuelles quant aux réponses politiques et juridiques à apporter⁹” : les spécialistes de l'environnement, d'un côté, les spécialistes des migrations, de l'autre. La teneur de ce débat se résume aux questions suivantes : “Faut-il parler de ‘migrants’, de ‘réfugiés’, de ‘déplacés’, d’‘apatrides’ ou simplement de ‘mobilité’ ou d’‘exode’¹⁰ ?”
- 11 Derrière ces interrogations, d'autres éléments centraux du débat se profilent : les situations et les personnes dont on débat sont-elles réductibles aux seules victimes des changements climatiques ou ne faudrait-il pas y inclure les catastrophes naturelles, les politiques d'aménagement du territoire, les accidents industriels et leurs effets directs et indirects sur les populations avoisinantes ou encore les conséquences des guerres ?
- 12 La notion de “réfugiés climatiques” a ainsi fait l'objet d'une définition : les “réfugiés climatiques” sont les “personnes qui ont quitté immédiatement ou sont sur le point de quitter dans un futur proche leur lieu de vie en raison d'une soudaine ou graduelle altération du milieu

naturel causée par l'un des trois impacts dus aux changements climatiques suivants : conséquences de l'augmentation du niveau de la mer, événement climatique extrême (cyclones, tempêtes), sécheresse, raréfaction de l'eau¹¹". Critiquable, ce concept l'est de plusieurs points de vue. Du point de vue juridique, il semble inapproprié au regard de la convention de Genève dont l'article 1.A. définit le réfugié comme celui qui craint "*avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (...)*". D'autre part, la personne doit avoir quitté son pays pour un autre, ce qui implique le passage d'une frontière. Or la migration liée aux problèmes d'ordre environnemental est le plus souvent interne aux États.

- 13 Le HCR lui préfère le concept de "personnes déplacées internes¹²". Autre question : comment qualifier la population entière d'un État dans le cas où le territoire de celui-ci viendrait à disparaître sous la mer comme ce pourrait être le cas, d'ici une cinquantaine d'années, de Tuvalu¹³ ? Pourra-t-on, dans le cas de cet État, parler d'apatrides et invoquer les conventions de New York ? Tâche difficile dans la mesure où il s'agira de reconnaître des droits collectivement à une population entière, alors que les conventions de New York comme celle de Genève ne s'appliquent qu'à des individus. La Nouvelle-Zélande donne un signal dans ce sens et traite les Tuvaluens comme des migrants économiques pour en accueillir une petite partie dans le cadre d'une politique d'"immigration choisie¹⁴". Ainsi, aucun des instruments internationaux en vigueur n'est susceptible de procurer à cette nouvelle catégorie de "réfugiés" une protection juridique directe et suffisante.

L'absence de protection adéquate dans les grands textes en vigueur

- 14 Il existe toute une série de textes juridiques dont on aurait espéré tirer un statut ou, à défaut, une protection spécifique aux "réfugiés environnementaux". La convention de Genève ainsi que les textes spécialisés relatifs aux étrangers et aux réfugiés ne satisfont pas cet espoir. Ces instruments sont-ils pour autant inadaptables ? Lorsqu'on recherche un fondement juridique à la protection des réfugiés, on se tourne vers la convention de Genève du 28 juillet 1951. Mais on est vite déçu. En effet, l'article 1.A. de ce texte ne fait aucune référence aux victimes de catastrophes ou dégradations environnementales, même de manière "implicitement implicite". Aussi, une tentative fondée sur le critère de "l'appartenance à un groupe social" victime d'une catastrophe environnementale pour faire reconnaître le statut de réfugié à ses membres a-t-elle échoué devant le Conseil d'État français, pour lequel les "*victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ne constituaient pas un 'groupe social' au sens de la convention de Genève¹⁵*". La notion de persécution, centrale dans la convention, ne peut pas plus être mobilisée puisqu'elle est étroitement liée aux craintes de persécutions personnelles, ce qui écarte les persécutions à caractère général inhérentes aux catastrophes et dégradations environnementales. La convention de Genève favorise, en effet, une approche individualiste des motifs de départ du demandeur d'asile : c'est parce qu'il fait face à des persécutions dont il est personnellement la cible qu'il décide de partir. Ce qui se traduit par un "voyage" impliquant le franchissement d'au moins une frontière. Or les "réfugiés environnementaux", très souvent, ne cherchent pas à quitter leur État. À côté de ce texte inapplicable en l'état, on peut penser au droit international humanitaire

complété par la résolution n° 43/131 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 décembre 1988, relative à l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et aux situations d'urgence du même ordre, et par la résolution n° 45/100 adoptée par la même assemblée le 14 décembre 1990 relative au même objet. Mais ces textes restent bien insuffisants au regard d'une protection spécifique complète.

- 15 S'agissant des textes internationaux des droits de l'homme, ils ne procurent pas plus de garantie : la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple, mettent surtout en avant la protection de l'individu face à l'arbitraire étatique et ignorent la protection au titre de catastrophes ou dégradations environnementales.
- 16 Reste la Convention internationale de lutte contre la désertification adoptée à Paris le 17 juin 1994 et ratifiée depuis par plus de 170 États. Ce texte fait état d'un lien entre les atteintes à l'environnement et leurs conséquences du point de vue des migrations humaines. Mais, d'une part, le lien entre la migration, notamment internationale, et les atteintes à l'environnement n'est pas clairement établi, ce qui donne aux États des arguments en défaveur d'une protection spécifique aux "réfugiés environnementaux" ; d'autre part, cette convention ne crée aucun mécanisme de protection spécifique à cette catégorie de "réfugiés".
- 17 Au niveau international, il n'y a donc pas de texte qui puisse véritablement servir de fondement juridique à la protection des "réfugiés environnementaux". Qu'en est-il des textes de portée régionale ? Tout d'abord, dans une région à l'échelle d'un continent, l'Afrique : la convention de l'OUA (Union africaine depuis 2003) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, signée à Addis-Abeba le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur en juin 1974, ouvre la possibilité de voir reconnaître la qualité de "réfugié" à toute personne victime *"d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant particulièrement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité"*. Cette définition a été reprise par la déclaration de Carthagène sur les réfugiés du 22 novembre 1984. Elle reste toutefois liée à l'application de textes, application problématique pour différentes raisons dont celle, majeure, des moyens insuffisants dont disposent les États dans ces deux grandes régions du monde.
- 18 L'Union européenne présente-t-elle de meilleures garanties ? Oui, si l'on se place du côté des moyens dont elle dispose elle-même et dont disposent individuellement ses États membres. Non, si l'on se place sur le terrain des textes existants. En effet, la communautarisation de l'immigration et de l'asile n'a donné lieu à aucune disposition particulière visant les "réfugiés environnementaux", notion totalement ignorée des directives européennes, particulièrement de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, dite "directive qualification". Pas même la notion de "protection temporaire" introduite en 2001 ne pourrait, dans sa formulation actuelle, être applicable en cas d'afflux massif de "réfugiés environnementaux", cette catégorie n'étant pas clairement répertoriée dans la directive visée¹⁶.

Une carence textuelle amendable... à la marge

- 19 Une fois levée l'hypothèque que fait peser l'absence de définition claire de la notion de "réfugiés environnementaux" sur le traitement qui pourrait être réservé à cette

catégorie *sui generis*, demeurera une autre difficulté tout aussi complexe : le droit international public, droit de nature contractuelle, manque de moyens contraignants vis-à-vis des États qui restent encore, malgré l'affaiblissement constaté dans d'autres champs de compétences, notamment le domaine économique, relativement "maîtres du jeu" dans le domaine du contrôle de l'accès à leur territoire. Le principe de souveraineté et son corollaire, le principe de non-ingérence, n'arrangent pas les choses. Cependant, le droit international public classique ne saurait rester plus longtemps hermétique aux changements que connaît la société internationale : le droit international de l'environnement en montre le chemin. Une évolution audacieuse mais nécessaire dans le domaine de la reconnaissance et de la protection des "réfugiés environnementaux" pourrait ainsi emprunter la voie d'un droit contraignant¹⁷ pour les États... à condition que ceux-ci veuillent bien s'y engager ! Rien n'est moins sûr.

- 20 Deux propositions alternatives semblent faire consensus actuellement¹⁸ : amender le droit international sur les réfugiés et les apatrides ou amender la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992. L'amendement de la convention de Genève pourrait prendre la forme soit d'un ajout d'un protocole, soit d'une extension de l'article 1.A., ce qui pourrait donner : le réfugié est toute personne "*craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (...)*" ou victime "*de conditions environnementales dégradées menaçant sa vie, la santé, le moyen de la subsistance, ou l'utilisation des ressources naturelles (...)*"¹⁹. Deux arguments militeraient en faveur d'une telle extension : premièrement, la définition du "réfugié" n'est pas figée dans la convention de Genève qui autorise les parties à la développer et, deuxièmement, la facilité de sa mise en œuvre. Cette proposition présente cependant au moins deux inconvénients : premièrement, elle exclut les "déplacés internes" ; deuxièmement, les mécanismes opérationnels mis en place dans le cadre de la convention de Genève sont aujourd'hui dominés par une interprétation très restrictive du droit d'asile. D'autres, enfin, craignent que ce protocole ne soit le moyen de rouvrir un débat risquant fort, compte tenu de la conjoncture internationale actuelle, de se conclure au détriment des demandeurs de l'asile conventionnel classique.
- 21 Des solutions moins ambitieuses ont été apportées par certains pays comme la Suède, qui a introduit une protection spécifique aux personnes à raison d'un "désastre environnemental" survenu dans leur pays qu'ils sont obligés, par suite, de quitter. D'autres propositions ont été formulées à propos des apatrides et plus particulièrement à propos de Tuvalu. La question centrale posée ici est qu'aucune des deux conventions de New York n'apporte de réponse. En effet, dans le cas de Tuvalu, il s'agit ni plus ni moins de la disparition physique du territoire d'un État laissant une population entière sans ancrage territorial national. Comment résoudre cette question sans amender en profondeur les textes de New York puisqu'il s'agit ici de reconnaître des droits à une "communauté nationale" et non à quelques personnes seulement ?
- 22 Toujours dans le domaine des réformes, mais cette fois par rapport aux pratiques du HCR qui refuse d'identifier les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite de catastrophes et de dégradations environnementales comme des réfugiés, alors même qu'elles auraient besoin d'une protection spécifique. S'agissant de cette catégorie, le HCR a introduit certaines pratiques favorables : en 1998, il adopté, en faveur de ceux qu'il nomme "personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays" (PDIPP), des principes directeurs relatifs à leur déplacement²⁰. Pour ce texte, les PDIPP

sont “des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d’un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l’homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l’homme ou pour en éviter les effets, et qui n’ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d’un État”. Ici, seules sont prises en compte les catastrophes naturelles ou industrielles, mais pas, par exemple, les victimes de politiques volontaristes d’aménagement du territoire.

- 23 Les principes directeurs pour les PDIPP ont pourtant déjà donné lieu à leur introduction dans les législations internes d’une vingtaine de pays. L’Union africaine a ainsi adopté en octobre 2009 une convention sur la protection et l’assistance des personnes déplacées, véritable traité régional à effet, en principe, contraignant. Si ce mouvement se confirmait, cela signifierait à terme l’insertion dans les législations des États d’une obligation d’accueil en faveur des personnes déplacées internes avec toutes les conséquences pratiques qu’une telle obligation suppose. Le système prometteur des principes directeurs souffre, toutefois, d’une insuffisance de reconnaissance institutionnelle en ce sens qu’*“aucune organisation ou agence n’est, aujourd’hui, seule responsable de la protection des PDIPP”*²¹. La Commission du droit international s’intéresse également à la question, milite en faveur d’un “droit international d’intervention en cas de catastrophes” et propose une définition large englobant les catastrophes naturelles aussi bien que celles d’origine humaine.
- 24 Toutes ces hypothèses, même les plus avancées d’entre elles, restent pourtant insuffisantes au regard des défis à relever. D’autres pistes ont donc été explorées qu’il importe de rappeler.

La nécessaire et périlleuse élaboration de règles inédites

- 25 La voie réformatrice, qui semble avoir encore les faveurs de bon nombre d’acteurs des relations internationales parmi lesquels ni les États, ni les organisations internationales ne sont en reste, ne fait cependant plus l’unanimité et d’autres voies sont désormais ouvertement explorées, y compris par certaines organisations internationales. Ces propositions novatrices rencontrent pourtant des obstacles somme toute traditionnels.
- 26 Certains considèrent que la convention de Genève est totalement inadaptée à la situation des “réfugiés environnementaux” et que, même amendée, elle ne pourrait leur garantir la protection spécifique dont ils ont besoin. Partant, fait surface la proposition d’un statut juridique spécifique à cette catégorie de “réfugiés”. Cette revendication est clairement exprimée dans l’Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques, lancé en juin 2005 à la suite d’un colloque sur les “réfugiés écologiques”, dont le point 2 préconise *“la reconnaissance, l’élaboration et la proclamation d’un statut international des réfugiés écologiques permettant d’assurer la protection de cette catégorie à part entière de réfugiés”*. Les organisateurs du colloque mettent en place, dans la foulée, un comité de suivi de l’Appel²².
- 27 En décembre 2008, les juristes spécialistes du droit de l’environnement de ces centres élaborent un projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux²³. Ce projet qualifie les victimes de “déplacés environnementaux”, car *“il s’agit de prendre en compte la diversité des situations”*. Dès lors s’impose une

identification plus consensuelle des victimes permettant de “prendre en considération les situations des déplacés environnementaux inter-étatiques et intra-étatiques”.

- 28 Concrétisant cette approche, l'article 2 du projet définit les “déplacés environnementaux” comme “les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement”. Sans aborder frontalement la question de l'espace territorial sur lequel s'effectuent les “déplacements environnementaux”, le projet reprend toute une série d'éléments juridiques laissant entendre que cet espace peut également être inter-étatique. Ainsi, relever du principe de responsabilité commune qui fait l'objet d'un protocole particulier.
- 29 Au total, ce projet affirme, dans son article 5, dix droits fondamentaux communs aux déplacés temporaires et définitifs : droit à l'information et à la participation ; droit d'être secouru ; droit à l'eau et à une aide alimentaire ; droit à un habitat ; droit aux soins ; droit à la personnalité juridique en ce sens que toute personne déplacée dans un autre État que le sien conserve ses droits civils et politiques dans son État d'origine ; droit au respect de l'unité familiale ; droit à l'éducation et à la formation ; droit de gagner sa vie par le travail. D'une part, le projet préconise que chaque État partie prenante crée un organisme interne autonome pour la reconnaissance et l'attribution du statut de “déplacé environnemental”. D'autre part, le projet préconise la création d'une Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) dotée d'un conseil d'administration et d'une haute autorité, d'un conseil scientifique, d'un secrétariat et d'un Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE).
- 30 Ce projet de convention n'est pas une tentative isolée. En effet, une douzaine d'années plus tôt, un autre projet relativement aussi complet²⁴ avait milité pour une nouvelle convention internationale s'appuyant sur les principes du droit international des réfugiés et du droit de l'environnement. Il préconisait la création d'un fonds de compensation destiné à prendre en charge la réinstallation des réfugiés. À côté de ces deux initiatives, il en existe au moins une troisième qui provient d'une institution qu'on peut difficilement accuser de légèreté : l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En effet, la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population et la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de cet organe ont adopté deux textes²⁵ appelant à l'élaboration d'une nouvelle convention spécifique aux “migrants environnementaux”. L'adoption de ces deux textes fait suite au rapport de décembre 2008 de la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population qui estimait que “le Conseil de l'Europe devrait participer (...) en élaborant sa propre convention-cadre pour la reconnaissance du statut et des droits des migrants environnementaux, et adopter un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain et sûr”.
- 31 Autant de propositions qui vont dans la même direction ne sauraient être regardées, longtemps, comme fantaisistes. Mais, pour aussi élaborées qu'elles puissent être, ces propositions souffrent d'un certain nombre de limites, dont certaines sont connues et ont déjà été opposées, directement ou indirectement, aux propositions de réforme des textes existants.

Des obstacles d'importance

- 32 Si les États commencent à prêter une oreille à la problématique du réchauffement climatique et des dégradations environnementales, ils sont encore loin de raisonner en termes de protection globale. Plus particulièrement, les États du Nord peu enclins à l'adoption d'une approche collective des "déplacements environnementaux", alors que les pays du Sud sont traversés par l'idée que la charge de l'accueil pourrait être répartie suivant un mécanisme mondial reposant sur l'idée de solidarité internationale, d'autant qu'ils sont plus durement frappés par les dégradations climatiques et environnementales.
- 33 Certains États iraient plus loin et préféreraient un mécanisme fondé sur une sorte de "compensation discriminatoire". Ce mécanisme, théorisé par deux chercheurs²⁶, s'appuierait sur la responsabilité historique des États du Nord dans les changements climatiques. Et si la responsabilité est commune dans les mouvements de population liés au climat, celle-ci doit être différenciée sur la base de cette responsabilité historique. Une telle répartition suppose que l'on puisse quantifier avec plus ou moins de précision l'émission des gaz à effet de serre par les pays du Nord. À l'irréalisme de cette position, s'ajoute le contexte actuel de traitement de l'asile et de l'immigration par les pays du Nord, qui amalgament asile et immigration économique, réduisant la portée même de la convention de Genève.
- 34 Enfin, et sur un plan purement juridique, de nombreux États, notamment du Nord mais pas exclusivement, attachés à une conception maximaliste de la souveraineté, préféreraient garder leur monopole sur le contrôle de la circulation des personnes et verraient l'introduction d'une convention internationale créant un statut des "déplacés environnementaux" comme une intrusion dans le champ de leurs compétences exclusives. Ces États non seulement rechigneront à s'engager dans un tel processus conventionnel mais, si ce processus était initié et mené à son terme, refuseraient de ratifier au moins dans l'immédiat une telle convention, lui retirant du même coup tout intérêt pratique.
- 35 Voilà une note bien pessimiste pour clore le propos sur ces situations que les "mots du droit" ont du mal à nommer. La communauté internationale admettra-t-elle bientôt que les situations les plus "muettes" finissent toujours par s'exprimer. Plus tôt le droit aura appris à en parler, mieux seront adaptés les remèdes que commande la dégradation continue de l'environnement. Nommer juridiquement les victimes, c'est aussi donner sens et vie à ceux pour qui l'espérance est dans le départ forcé.

NOTES

1. Voir Christel Cournil, Catherine Colard-Fabregoule (dir.), *Changements climatiques et défis du droit, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

2. Collectif Argos, *Réfugiés climatiques*, préface de Hubert Reeves et Jean Jouzel, Paris, Dominique Carré éditeur, 2009.

3. www.refugiesclimatiques.com
4. Han Entzinger, Jill Jäger, François Gemenne, “Le projet EACH-FOR”, in *Hommes & Migrations*, n° 1284, dossier “Migrations et environnement”, mars-avril 2010, pp. 10-15
5. François Gemenne, interview réalisée par Samuel Ledoux, le 5 janvier 2009, pour *Réflexions*, le site de vulgarisation scientifique de l’université de Liège, www.reflexions.ulg.ac.be
6. Patrick Gonin, Véronique Lassailly-Jacob, “Les réfugiés de l’environnement”, in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 18, n° 21, 2002.
7. Dorothée Lobry, “Pour une définition juridique des réfugiés écologiques : réflexion autour de la qualification juridique de l’atteinte à l’environnement”, in *Revue Asylon(s)*, n° 6, “Exodes écologiques”, novembre 2008.
8. Alfred Schnabel, Fred Van Geest, “Pour une approche globale”, in *Esprit*, n° 209, 1995, pp. 123-133.
9. Christel Cournil, “Les défis du DI pour protéger les ‘réfugiés climatiques’”, in Christel Cournil, Catherine Colard-Fabregoule (dir.), *op. cit.*, p. 347.
10. *Ibid.*
11. Frank Biermann, Ingrid Boas, “Preparing for a warmer world, towards a global governance system to protect climate refugees”, in *Global Governance Project*, november 2007. Cité et traduit par Christel Cournil, *op. cit.*, p. 348.
12. UNHCR, “Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR”, 23 octobre 2008.
13. Laure Verhaeghe, “Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur État ? Le cas de Tuvalu”, *Revue Asylon(s)*, n° 6, “Exodes écologiques”, novembre 2008.
14. Programme “Pacific Access Category”, accord passé entre la Nouvelle-Zélande et l’île de Tuvalu.
15. CE, 15 mars 2000, Mme Drannikova, req. n° 185837, tables Recueil Lebon, référence citée par Christel Cournil, “À la recherche d’une protection pour les ‘réfugiés environnementaux’ : actions, obstacles, enjeux et protections”, *op. cit.*
16. Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, JOCE L 212, 07/08/2001, pp. 12-23.
17. Monique Chemilly-Gendreau, “Faut-il un statut international de réfugié écologique ?”, in *Revue européenne de droit de l’environnement*, 2006, pp. 446-453
18. Les développements qui vont suivre s’appuient très largement sur la contribution de Christel Cournil à l’ouvrage qu’elle a codirigé avec Catherine Colard-Fabregoule, *op. cit.*, pp. 345-372.
19. Proposition de Jessica B. Cooper, “Environmental refugees : meeting the requirements of the refugee definition” , symposium on Endangered Species Act, in *Environmental Law Journal*, New York University, 1998, cité par Christel Cournil, *op. cit.*, p. 358.
20. M. Deng, “Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l’intérieur de leur propre pays”, E/CN. 4/1998/53/add. 2. 11 février 1998
21. Christel Cournil, “Les défis du DI pour protéger les ‘réfugiés climatiques’”, *op. cit.*, p. 355.
22. Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l’environnement de l’aménagement et de l’urbanisme (CRIDEAU), www.unilim.fr/crideau et Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ), www.unilim.fr/omij
23. Ce projet a été publié par la *Revue européenne du droit de l’environnement*, n° 4, 2008, pp. 381-393.
24. Présenté par le juriste américain Gregory S. McCue, “Environmental refugees : applying international law to involuntary migrations”, in *Georgetown International Environmental Law*, vol. 6, 1993-1994, pp. 151-190.
25. Résolution 1655 (2009), “Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle” et Recommandation 1862 (2009) portant la même appellation.

26. Sujatha Byravan, Sudhir Chella Rajan, “Providing new homes for climate change exiles”, in *Climate Policy*, n° 6, 2006, pp. 246-252.

RÉSUMÉS

Le réchauffement climatique et les dégradations environnementales produisent d'importants mouvements de populations à l'intérieur des États et au-delà de leurs frontières. Le cas des déplacés environnementaux qui subissent de tels bouleversements est cependant loin d'être pris en compte de manière uniforme par la législation internationale. Si ces réalités aux contours variés échappent aux conventions en vigueur sur les réfugiés, elles nécessitent plus que jamais la mise en place d'un système de protection spécifique.

AUTEUR

HOCINE ZEGHBIB

Maître de conférences en droit public à l'université Paul Valéry-Montpellier-III et chercheur au Centre de recherches et d'études administratives (CREAM), faculté de droit de Montpellier-I.