



HAL
open science

Les refuges écologiques. Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?

Christel Cournil

► To cite this version:

Christel Cournil. Les refuges écologiques. Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2006, juillet-août (4), pp.1035-1066. <halshs-01096664>

HAL Id: halshs-01096664

<https://shs.hal.science/halshs-01096664v1>

Submitted on 12 Apr 2018

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.



HAL Authorization

DOCTRINE

LIBERTÉS FONDAMENTALES

Les réfugiés écologiques ⁽¹⁾ : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?

par Christel CURNIL

Docteur en droit public

Post-doctorante (CNES) (2)

LMTG / Observatoire Midi-Pyrénées

TACIP — CEDH / Université des Sciences Sociales de Toulouse 1

SOMMAIRE

- I. — L'ABSENCE DE PROTECTION JURIDIQUE DU « RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE » ?
 - A. — *Les insuffisances des textes juridiques existants*
 - 1. *Faiblesse et inadaptation des textes juridiques spécialisés*
 - 2. *Absence de garantie des droits de l'Homme pour le « réfugié écologique »*
 - 3. *Des protections nationales au cas par cas*
 - B. — *Les insuffisances des travaux et du droit communautaires*

(1) On appelle ici « réfugiés écologiques » les personnes qui migrent pour un motif écologique, même si le terme de réfugié est réservé, en droit, aux personnes qui obtiennent le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève.

(2) Mes remerciements au Centre National d'Études Spatiales qui a financé mon post-doctorat.

1. *Les potentialités limitées de la protection temporaire en cas d'afflux de personnes*
2. *Déclaration pour un statut communautaire du « réfugié écologique »*

II. — UNE PROTECTION DU « RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE » À CONSTRUIRE

- A. — *Quelle protection face à une migration multiforme ?*
 1. *Typologie des départs*
 2. *Typologie des destinations : multiplicité des types de migration*
- B. — *Quels statuts juridiques pour le « réfugié écologique » ?*
 1. *Pertinence d'un ou des nouveaux statuts pour le « réfugié écologique »*
 2. *Les difficultés de mise en œuvre des modalités du ou des statuts*
 3. *Les obstacles du droit international actuel pour la mise en place d'un statut du « réfugié écologique » : un défi à relever*

À l'échelle de la planète près de 25 millions de personnes (3) sont forcées de quitter leurs habitations, leurs régions ou leurs pays en raison d'une « cause écologique ». Les catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, cyclones, tsunamis, etc.), la désertification, la sécheresse, l'augmentation du niveau de la mer, etc. (4), entraînent des situations humaines dramatiques notamment le déplacement de nombreuses personnes (5). La Communauté internationale se doit aujourd'hui d'apporter des réponses à ces nouvelles formes d'exil, d'autant qu'elles risquent de se multiplier (6) avec la dégradation croissante de l'environnement. Les juristes doivent également réfléchir à cette « nouvelle » problématique ; trouver et construire les outils nécessaires pour assurer une protection aux personnes en quête de « refuge écologique ».

Lorsque l'on évoque le terme de « réfugié », on pense immédiatement au texte international à vocation universelle relatif aux « réfugiés politiques » :

(3) Estimation pour l'année 1998, M. Julienne, « 25 millions de réfugiés écologiques », *Québec Science*, juin, 2002. Cf. Rapport de 2001 de la Croix Rouge sur les catastrophes écologiques. Soit 58 % des réfugiés du monde.

(4) Changement climatique, catastrophes industrielles, bio-piraterie (multinationales), épuisement, saccages ou détournement des ressources naturelles par la mondialisation économique, barrages, Cf. Norry « Réfugiés, environnement et mondialisation » et F. Grever, « Les réfugiés écologiques de la crise climatique », *L'écologiste*, vol. 1, n° 2, 2000.

(5) Dernièrement à la suite du cyclone Katrina aux États-Unis, plus de 1 400 000 personnes ont été déplacées dans les autres États américains (septembre 2005).

(6) Près de 150 millions de personnes pour 2050 : cf. N. Myers, « Environment refugees in a globally warmed world », *Bioscience*, V. 43 (11), décembre 1993, p. 758.

la Convention de Genève (7). Ce traité international d'après-guerre a été signé dans un contexte migratoire bien différent de celui d'aujourd'hui. Les personnes en détresse fuyaient leur État en raison de persécutions facilement identifiables (menaces émanant essentiellement d'autorités étatiques). Depuis une vingtaine d'années, le contexte international a évolué et les flux migratoires se sont diversifiés (persécutions émanant de rebelles, factions, autorités de fait, etc.). Progressivement de nouvelles causes d'exil sont apparues (8). En effet, la dislocation des États Nations et la multiplication des guerres civiles et ethniques ont changé le contexte migratoire. Parallèlement à cela, depuis les années soixante-dix, une prise de conscience sur la nécessité de protéger la planète a émergé ; la nécessité de protéger des personnes fuyant des sécheresses, une catastrophe naturelle et / ou industrielle, s'est imposée (9). Mais ce n'est finalement que très récemment, au début des années quatre-vingt-dix que la question du refuge pour des raisons écologiques est apparue comme une urgence, et ce alors que l'exil pour des raisons écologiques existe depuis le début de l'humanité (10). En définitive, le droit des réfugiés est déchiré,

(7) Convention de Genève relative *au statut des réfugiés*, adoptée le 28 juillet 1951 par une Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides ; convoquée par l'Organisation des Nations unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée Générale en date du 14 décembre 1950. Entrée en vigueur le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43.

(8) Cf. sur ce point la Déclaration de Niebla sur la *revitalisation de la protection des réfugiés*, 1^{er} décembre 2001.

(9) Cf. Conférences, Déclarations et Accords internationaux sur la protection de l'environnement : La Conférence des Nations unies sur l'environnement tenue à Stockholm en juin 1972 — 1^{er} Sommet de la terre à Rio de Janeiro (Brésil) 3-14 juin 1992 ; — Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) ; — Protocole à la Convention sur le climat dit Protocole de Kyoto (adopté en décembre 1997, et entré en vigueur le 16 février 2005) ; — 4^e conférence de l'ONU sur le climat, Buenos Aires (Argentine), 2-14 novembre 1998 ; — Sommet mondial sur le développement durable (6-17 décembre 2004) ; — 10^e Conférence des Nations unies sur les changements climatiques, à Buenos Aires (Argentine), 8 janvier 2005, etc.

(10) « *De tout temps, l'homme s'est déplacé vers des lieux plus cléments pour sa survie lorsque la nature devenait trop contraignante. Dans ce cas, la migration est initiée et gérée par le groupe pour maintenir l'équilibre entre le nombre d'habitants et les possibilités du milieu. Elle est utilisée comme facteur de régulation des surplus démographiques ou « soupapes de sûreté » face aux tensions d'ordres divers, notamment écologiques. (...) Toutefois, en cas de destruction ou dégradation durable de l'environnement biophysique, la migration peut se transformer en une mobilité forcée qui se traduit par une rupture, une cassure dans le fonctionnement du groupe, au lieu d'en assurer la continuité et la reproduction. Associé à la prise de conscience internationale d'un environnement de plus en plus menacé, une nouvelle catégorie de migrants forcés est apparue récemment les « réfugiés de l'environnement » ou « réfugiés écologiques. »*, P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI*, 2002, (18) 2, p. 139.

« par les objectifs initiaux et la situation internationale radicalement différente de celle dans laquelle il évolue actuellement » (11).

« Réfugiés écologiques », migrants ou « réfugiés de l'environnement » (12), « réfugiés climatiques », « éco-réfugiés », « personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle », « exodes écologiques », etc., nombreux sont les termes qui traduisent l'exil, la migration ou le déplacement en raison d'une atteinte à l'environnement. Comment alors définir, catégoriser et protéger ces individus en détresse ? En 1985, un rapport du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) a défini les réfugiés de l'environnement comme « 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 » (13). La rupture environnementale est entendue au sens large puisqu'elle inclut « les changements physiques, chimiques et/ou biologiques dans l'écosystème qui le rend temporairement ou en permanence inapte pour une habitation humaine » (14). Par commodité de langage et alors qu'une étude sémantique poussée (15) devrait être effectuée sur la question, il ne sera retenu dans notre étude que le terme *global* de « réfugié écologique » qui regroupe l'ensemble des catégories de personnes victimes d'un départ forcé en raison d'un « drame » écologique naturel ou/et anthropique. Néanmoins, il

(11) F. CREPEAU, *Droit d'asile de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 318.

(12) « Les réfugiés de l'environnement fuient des lieux dévastés par le volcanisme, les tremblements de terre, les typhons, les sécheresses ou les inondations », P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI*, 2002, (18) 2, p. 139.

(13) Rapport rédigé par E. El-Hinnawi, *Environmental refugees*, PNUD, 1985, Nairobi, 41 p. (Traduit de l'anglais).

(14) *Ibid.*

(15) Cf. sur la préférence du terme de « réfugié de l'environnement » : les analyses de V. Magniny, *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit, (dactylographiée), Université de Paris Panthéon Sorbonne, 1999, p. 316-323. Cf. aussi les études spécialisées : N. Myers, « Environmental refugees », *Population and environment*, vol. 19, N° 2, nov. 1997, p. 167-182 ; R. Black, *Refugee, environment and development*, Longman, London, 1998, (chp. 1-2) ; L.-P. Saunders, « Environmental Refugee : the origin of a construct. Chapitre 11 », in (sous la direction de Philip STOTT and Stan SULLIVAN) *Politic ecology, Science, myth and power*, Arnold publishers, 2000 ; P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI*, 2002, (18) 2, p. 139 ; A. Richmond, « The environment and refugee : theoretical and policy issues », *Bulletin démographique des Nations unies*, 1995, N° 39, p. 1-17. M. Conisbee et A. Simms, *Environmental refugees, The Case for recognition*, éd. NEF, pocketbook, 2003, 43 p. R. Döös Bo, « Can large-scale environmental migrations be predicted ? », *Global Environmental Change*, 1997, Vol. 7, N° 1, p. 41-61.

sera tenté ultérieurement de définir « le réfugié écologique » en catégorisant les situations dans lesquelles il peut se trouver (cf. *infra*).

Il convient de se questionner sur l'existence d'un instrument juridique international, régional (européen) ou national capable de protéger les « réfugiés écologiques ». Or il semble que le droit international soit bien pauvre dans ce domaine puisqu'il n'existe aucun instrument traitant directement du refuge écologique. Il doit donc au plus vite s'emparer de la problématique du refuge écologique. De surcroît, tandis que l'Union européenne n'est qu'au préliminaire de maigres réflexions menées par quelques initiés, le droit français n'a véritablement jamais envisagé la question du refuge écologique.

Néanmoins, le droit actuel international, communautaire, européen et français n'a-t-il pas les capacités de protéger « par ricochet » certaines personnes qui fuient leur pays ou leur région en raison d'un motif écologique ? Il convient alors de faire un état des lieux des « potentialités » qu'offrent les différents textes internationaux, européens, communautaires ou nationaux relatifs à l'asile ou aux droits des étrangers en terme de protection du « réfugié écologique ».

La faiblesse des instruments actuels pousse la doctrine spécialisée (16) à se mobiliser pour une urgente et nécessaire réflexion sur les « réfugiés écologiques ». Les pistes dégagées lors d'un colloque à Limoges en juin 2005 ont donné naissance à « l'Appel de Limoges » (17). Son objectif est d'abord de sensibiliser la Communauté internationale, les États et plus largement le grand public aux dégradations écologiques et à leurs conséquences en terme de « flux migratoires » et de poser ensuite les bases d'une réflexion juridique prospective pour la création d'un *statut international du « réfugié écologique »*.

Pourtant, la construction du statut international du « réfugié écologique » soulève d'importantes difficultés tant au plan théorique (18) qu'au plan pratique. Par exemple le refuge écologique n'entraîne pas systématiquement une migration entre États comme c'est généralement le cas pour le réfugié « conventionnel » (19) qui se voit délivrer le statut international du réfugié seulement s'il a quitté (20) l'État dans lequel il craint de subir des persécutions. Au contraire, certains « réfugiés écologiques » peuvent chercher une protection dans les villes les plus proches (cf. les éleveurs du Sahel victimes des dégrada-

(16) Le 23 juin 2005, à Limoges, la doctrine spécialisée notamment en droit de l'environnement, en droit international et en droit des étrangers, s'est réunie, pour un colloque pluridisciplinaire sur le « réfugié écologique ».

(17) Cf. Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques du 23 juin 2005, (<http://www.cidce.org/>).

(18) A. Richmond, « The environment and refugee : theoretical and policy issues », *Bulletin démographique des Nations unies*, 1995, n° 39, p. 1-17.

(19) Au sens de la Convention de Genève.

(20) Cf. Article 1^{er} A de la Convention de Genève « (...) se trouve hors du territoire du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (...) ».

tions des ressources naturelles se réfugient dans les périphéries des grandes villes) (21). Ne doit-on reconnaître le statut international du « réfugié écologique » qu'aux personnes qui quittent leur État d'origine ? Sera-t-il alors correctement appliqué par les États « occidentaux » qui par des moyens de plus en plus sophistiqués ferment leurs frontières ? Ou au contraire doit-on construire un statut international plus large que celui du réfugié politique (Convention de Genève) ? De surcroît, la multiplicité des causes migratoires écologiques rend difficile le travail de systématisation des motifs de départ. Le refuge écologique ne semble pas répondre à un seul type de migration, il peut être temporaire, définitif, de longue durée, pendulaire, saisonnier, inter-étatique, inter-région, inter-village, etc. Se pose alors la question de la pertinence d'une définition et d'un traitement *global* du « réfugié écologique », d'un statut unique ou celle de sa mise en œuvre « pratique » dans les États accueillant les « réfugiés écologiques ». Au regard de ces interrogations, il convient donc de réfléchir sur le type de protection à construire pour les « réfugiés écologiques ».

Avant d'envisager l'opportunité d'un statut international du « réfugié écologique » (II), les potentialités des différents textes internationaux, régionaux et nationaux existants seront analysées afin d'évaluer la capacité ou non du droit actuel de faire face à ce nouveau type de migration (I).

I. — L'ABSENCE DE PROTECTION JURIDIQUE DU « RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE » ?

Si les textes supranationaux relatifs à l'environnement (22), aux réfugiés et aux étrangers (23) se sont multipliés ces dernières années avec l'internationalisation, l'europanisation et la communautarisation du droit, il n'en demeure pas moins que la problématique du « réfugié écologique » n'a pas été abordée explicitement dans ces textes. Les différents instruments juridiques qui pourraient leur apporter une protection sont très limités (A). Seule peut-être une lecture très extensive de la récente *protection temporaire* (24) communautaire

(21) P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, « Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *REMI*, 2002, (18) 2, p. 153.

(22) A. KISS et J.-P. BEURRIER, *Droit international de l'environnement*, Pédone, 2004, 502 p.

(23) C. COUNIL, *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, éd. L'Harmattan, Logiques juridiques, 2005, 744 p.

(24) Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, *relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil*, *JOCE* L 212, 7 août 2001, p. 12-23.

offerte aux ressortissants extra-communautaires (B) pourrait en cas de grave crise écologique organiser un accueil sous condition en Europe.

A. — *Les insuffisances des textes juridiques existants*

Si une multitude d'instruments juridiques traite bien de la question du réfugié et de l'écologie, aucun texte contraignant n'a encore lié les deux problématiques du refuge et des catastrophes écologiques. Toutefois, il faudra précisément examiner si certains de ces textes juridiques n'offrent pas des possibilités qui pourraient protéger par « ricochet », par « extension » ou par « contagion » les « réfugiés écologiques ». Aussi, il conviendra, tout d'abord, d'étudier les textes relatifs aux étrangers et aux réfugiés afin d'y trouver une possible protection pour les « réfugiés écologiques ». Ces textes spécifiques sont globalement décevants (1). Les textes généraux relatifs au droit international des droits de l'Homme seront ensuite analysés à la lumière du refuge écologique (2). Enfin, il s'agira de souligner les maigres espoirs suscités par quelques initiatives isolées de certains pays tendant à accueillir des « réfugiés écologiques » (3).

1. *Faiblesse et inadaptation des textes juridiques spécialisés*

Selon la définition de l'article 1^{er} A de la Convention de Genève, le réfugié est 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 (...) ». Il n'y a aucune référence aux victimes de catastrophes naturelles ; la liste des critères exclut de la protection conventionnelle les personnes qui fuient pour des motifs « d'ordre général » (25). Ainsi, la guerre civile, l'instabilité politique ou économique, la famine, et les catastrophes naturelles ne peuvent généralement pas entraîner la reconnaissance du statut de réfugié (26). Même le critère « fourre tout » d'« appartenance à un groupe social » (27) semble difficilement applicable. Cette formulation particulièrement floue est difficile à interpréter par les États parties. Certes,

(25) Cf. D. ALLAND et C. TEITGEN-COLLY, *Traité du droit d'asile*, PUF collection droit fondamental, 2002, p. 398-400.

(26) Sont exclues de la protection conventionnelle les personnes qui seraient exposées à un risque qui s'appliquerait à tous les résidents d'un pays, comme la violence aléatoire ou une catastrophe naturelle. Le Canada a rendu une décision en ce sens dans l'affaire *Sinnapu c./ Canada* (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration) (1997), 2 CF 791 (1^{er} instance), le risque généralisé exclut les demandes fondées sur les catastrophes naturelles comme la sécheresse, la famine, les séismes.

(27) Pour une analyse complète des motifs cf. D. ALLAND et C. TEITGEN-COLLY, *Traité du droit d'asile*, PUF collection droit fondamental, 2002, p. 418-422.

ce critère a permis d'intégrer des persécutions non prévues (28) au moment de la rédaction de la Convention de Genève mais il ne semble pas qu'il soit applicable aux demandes de refuge écologique. Même si par exemple, une catégorie de personnes — les pasteurs du Sahel — peuvent être considérés comme appartenant à la même catégorie sociale, victime de la sécheresse et de la dégradation progressive des ressources naturelles (pâturage), les dégâts occasionnés par une sécheresse ne semblent pas constituer une *persécution* au sens de la Convention de Genève. De plus, le caractère *individuel* de la reconnaissance du statut de réfugié écarte les menaces générales de persécutions (29), seule la crainte de persécutions *personnelles* peut être retenue. Il sera certainement difficile d'apporter la preuve du caractère personnel des « violences » dues aux catastrophes écologiques, elles ne pourront donc pas entrer dans « l'esprit » du texte de la Convention de Genève. L'approche basée sur une crainte de violence ou de persécution ne permet pas de reconnaître le statut de réfugié aux victimes de catastrophes naturelles. La persécution étant entendue comme « *un traitement injuste et cruel infligé avec acharnement* », la victime d'un tsunami ne semble pas être victime d'une persécution au sens de la Convention de Genève. En revanche, lorsque des firmes multinationales (30) privent un village ou des milliers de personnes dans le besoin d'une ressource naturelle vitale, ce traitement pourrait, peut être, être qualifié de persécution. En toute hypothèse, il est peu probable que les autorités compétentes (notamment européennes) s'engagent dans cette interprétation extensive de la notion « d'appartenance à un groupe social » et de « persécution écologique ». L'interprétation de ce critère retenue par les États accueillant les réfugiés (notamment par les États européens) est globalement restrictive et la récente directive dite de « qualification » (31) relative au statut de réfugié confirme la rigueur avec laquelle les États européens souhaitent communément interpréter le texte conventionnel. Pour ce qui est du cas de la France, la Commission de recours des réfugiés et le Conseil d'État (32) ont clairement estimé que les victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ne constituaient pas un « groupe social » au sens de la Convention de Genève.

(28) Les persécutions sur les homosexuels, les transsexuels, les femmes victimes de mariage forcé, etc.

(29) Sur ce point et sur les autres limites du texte conventionnel, voir les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, p. 79-93.

(30) Bio-piraterie, épuisement ou détournement des ressources naturelles (surexploitation des forêts ancestrales), Cf. Norry « Réfugiés, environnement et mondialisation ».

(31) Directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, *concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, JOUE, 30 septembre 2004, L 304/ 12.

(32) CE, 15 mars 2000, *M^{me} Drannikova*, n° 185837, publié aux Tables du Recueil Lebon.

De plus, une limite importante exclut la protection conventionnelle pour le « réfugié écologique ». En effet, en plus de satisfaire l'un des motifs susmentionnés de la Convention de Genève, le candidat au refuge doit montrer *qu'il a quitté son pays* et que ce dernier *ne le protège plus*. Or, la migration écologique n'est pas exclusivement inter-étatique et la protection de l'État peut exister et ne pas être suffisante voire impuissante face à des catastrophes écologiques soudaines (cf. Tchernobyl).

Le « réfugié écologique » ne trouve pas non plus de protection adéquate dans les autres textes sur l'asile. Dans la directive « qualification » sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire, les potentialités d'extension des définitions au « réfugié écologique » sont peu probables. Les définitions retenues par la directive sont déjà très restrictives par rapport au texte initialement présenté par la Commission. Dans la première version de la proposition de directive, on aurait pu envisager une extension possible de la protection subsidiaire aux « réfugiés écologiques » par le biais du critère des « *violations systématiques ou généralisées des droits de l'Homme* » (33). Mais les cas d'ouverture de la protection subsidiaire finalement adoptés (34) ne permettent pas d'appliquer les critères aux demandeurs de protection pour motif écologique. Avec une *forte volonté politique*, les États membres auraient parfaitement pu intégrer un critère permettant d'inclure les « réfugiés écologiques » dans la directive afin de les protéger par le biais de la protection subsidiaire (protection alternative à la protection conventionnelle). Pourtant, durant les travaux préparatoires, les États membres n'ont jamais évoqué le désir d'harmoniser leur législation pour ce nouveau type de réfugié. Le travail d'harmonisation n'a porté que sur les bases minimales d'une protection subsidiaire au rabais et par conséquent l'idée de protéger les « réfugiés écologiques » est encore bien prématurée en Europe.

D'autres textes régionaux relatifs aux réfugiés ont été modifiés à la suite des évolutions des flux migratoires. Ainsi, dans les années soixante et soixante-dix, sur le continent africain, la Convention de l'OUA d'Addis-Abeba du

(33) Article 15, « *Les motifs de protection subsidiaire. Conformément à l'article 5, paragraphe 2, les États membres accordent le statut conféré par la protection subsidiaire à un demandeur de protection internationale qui se trouve hors de son pays d'origine et ne peut pas y retourner parce qu'il craint avec raison d'y faire l'objet de l'une des atteintes graves et injustifiées suivantes : a) la torture ou une peine ou un traitement inhumain ou dégradant ; b) une violation suffisamment grave de l'un de ses droits individuels pour engager les obligations internationales de l'État membre ; c) une menace contre sa vie, sa sécurité ou sa liberté en raison d'une violence non ciblée liée à un conflit armé ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'Homme* ».

(34) La peine de mort ou l'exécution ; — la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, — des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle et en cas de conflit armé interne ou international.

10 septembre 1969 (35) a élargi les motifs de reconnaissance de la qualité de réfugié en instituant la possibilité de reconnaître le statut de réfugié à toute personne qui a été victime « *d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant particulièrement l'ordre public dans une partie ou une totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité* » (36). Cette large définition englobe les situations de guerres civiles et inter-ethniques et permet d'assurer une protection internationale en cas d'afflux massifs de personnes déplacées. Si l'on examine précisément cette définition notamment les termes « *événements troublant particulièrement l'ordre public* », il est possible d'y voir une extension de la définition conventionnelle exploitable pour les « réfugiés écologiques ». En effet, le maintien de l'ordre public (37) renvoie généralement à des préoccupations de sécurité publique (pouvant être troublée en cas de catastrophe industrielle grave (Bophal 1984)), de tranquillité publique et de salubrité publique (mises à mal en cas de graves inondations, sécheresses et autres catastrophes naturelles (tsunami, séisme, volcan, tornade, etc.)). Toutefois, si ce texte paraît exploitable, la diversité des cas de refuge écologique ainsi que le nombre important de personnes déplacées sur le continent africain (38) pour des raisons écologiques relativisent l'effectivité et l'application de ce texte aux « réfugiés écologiques ». De plus, cette Convention fidèle au texte de la Convention de Genève pose deux limites difficilement franchissables : celle de la *persécution* et de la *nécessité d'un exil inter-étatique*, ce qui réduit les cas de refuge écologique.

Certes on peut trouver dans l'extension des compétences (39) du HCR, une timide protection — assistance aux « réfugiés écologiques ». Ainsi la protection

(35) Convention de l'OUA régissant *les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique*, 1001 UNTS, entrée en vigueur le 20 juin 1974.

(36) Article 1^{er} § 2 de la Convention de l'OUA. Pour plus de précision cf. R. DEGNISEGUI, « L'action des institutions africaines en matière de réfugiés », in *Droit d'asile et des réfugiés*, colloque de Caen SFDI, éd. Pédone, Paris, 1997, p. 231 et s.

(37) Voir aussi la notion « *d'ordre public écologique* » : une partie de la doctrine spécialisée en droit de l'environnement promeut pour ce concept. Il permettrait d'envisager les atteintes globales à l'environnement et d'être un vecteur de valeurs fondamentales de la société telle que la protection de l'environnement : N. BELAÏDI, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?*, thèse de droit public, (dactylographiée), Université de Bourgogne, décembre 2004, p. 422-494.

(38) Le continent africain a toutefois une tradition d'accueil des personnes déplacées en grand nombre, cf. les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, sur l'accueil et le droit coutumier des réfugiés en Afrique, p. 109-113. Voir aussi, ces développements sur l'existence d'une coutume internationale d'accueil temporaire, de non-refoulement des réfugiés, p. 123-137.

(39) Le rôle du HCR s'est considérablement adapté aux nouvelles situations d'exil, il n'a toutefois pas de compétence propre pour régler le sort des « réfugiés écologiques ». Néanmoins, le mandat du HCR a été étendu avec la procédure des « bons offices »,

offerte par le HCR aux personnes déplacées, aux « *personnes ayant besoin d'une protection internationale* », et aux « *personnes se trouvant dans une situation analogue à celles des réfugiés* » (40) permet une approche *prima facie*, donc *collective*, avec des critères de reconnaissance largement humanitaires. En 1985, le HCR a même accordé son assistance à des personnes déplacées « *en raison d'une sécheresse et de la famine orchestrée par le gouvernement éthiopien* » (41). Le mandat du HCR s'est donc étendu par le biais de sa protection « *des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays* » (42), à certains drames migratoires écologiques. Néanmoins, la définition de « la personne déplacée » n'est pas reconnue dans le droit international positif. Seules des définitions doctrinales (43) ont été proposées. Elles incluent les victimes de catastrophes naturelles : « *les personnes déplacées 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*

le HCR a trouvé de nouvelles compétences. Cf. les analyses de S. Aga Khan, « *Refugee and displaced persons* », *RCADI*, 1976, p. 376-343. Les « *Bons Offices* » ont fait l'objet de plusieurs Résolutions de l'Assemblée des Nations unies dès 1961, cf. les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, p. 334 et s. Cette protection s'est étendue avec les Résolutions n° 2956 (1972) et n° 3455 sur les personnes déplacées (1975) et celle n° 43/131 (1989) par laquelle l'Assemblée Générale reconnaissait effectivement que le sort des victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence, qui n'étaient pas des réfugiés, devait être pris en considération par la Communauté internationale. Voir aussi les résolutions sur l'Éthiopie, Résolution n° 39/105, Assistance aux personnes déplacées en Éthiopie du 14 décembre 1984, Résolution n° 40/133 du 13 décembre 1985, la Résolution n° 41/141 Assistance aux personnes déplacées et aux victimes de catastrophes naturelles en Éthiopie. Résolution n° 38/216 Assistance aux régions victimes de la sécheresse à Djibouti, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, du 20 décembre 1989. Toutefois, le HCR n'évoque explicitement la catégorie de réfugié de l'environnement qu'en 1997 à propos des migrations « *des anciens États de l'Union soviétique ainsi que les populations évacuées, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays suite à des projets de développement* », P. Gonin et V. Lassaily-Jacob, *op. cit.*, *REMI*, 2002, (18) 2, p. 139.

(40) D. Bouteillet-Paquet, *op. cit.*, p. 82 ; sur le HCR et les personnes déplacées voir les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, p. 355-368.

(41) D. Bouteillet-Paquet, *op. cit.*, p. 82.

(42) La dernière évolution des compétences du HCR est celle de la protection interne des personnes déplacées (qui ne faisaient pas partie du mandat du HCR à l'origine). Depuis septembre 2005, le HCR s'est vu reconnaître des compétences accrues pour la gestion et la coordination des personnes déplacées internes : cf. R. Cohen, « *L'élargissement du rôle du HCR aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays* », *Revue des Migrations Forcées*, 2005, p. 9-11.

(43) 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 (instrument juridique non contraignant).

les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État » (44).

Pour autant ces mesures d'assistance et de protection du HCR ne sont que ponctuelles et ne constituent pas encore une obligation internationale contraignante, elles ne sont que des mesures humanitaires casuelles. En raison de son rôle limité et désireux d'obtenir de véritables compétences en la matière, le HCR a récemment alerté (45) la Communauté internationale sur la situation dramatique des « réfugiés écologiques ».

En définitive comme le souligne François Crépeau, « *la complexification de l'action collective internationale et la multiplication des flux des déplacés obligent à repenser sérieusement les fondements et la finalité du droit international des réfugiés* » (46). La question du refuge écologique met en évidence la crise théorique que connaît le droit international des réfugiés.

Toutefois, la Communauté internationale (47) tente de s'organiser face aux multiplications des catastrophes naturelles (48). Depuis 1998, l'ONU a créé

(44) En 1998, M. Francis Deng (ancien représentant « du secrétaire général de l'ONU pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire », remplacé depuis 2004 par le Professeur Walter Kälin), a proposé cette définition de la personne déplacée. Cf. Rapport de recherche de Géraldine Ottaviani et du séminaire de Mario Bettati, *Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et la compétence du HCR*, Université Panthéon-Assas (Paris II) (DESS Droits de l'Homme et Droit Humanitaire 2000-2001), en ligne sur le site de l'Université.

(45) HCR, « Environmental migrants and refugees », *Refugees Magazine*, Geneva, UNHCR, Issue 127, 2002, p. 12-13.

(46) F. CREPEAU, *Droit d'asile de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 318.

(47) Déclaration de Johannesburg sur le développement durable 2-4 septembre 2002, « point 13. *L'environnement mondial continue d'être malmené. La réduction de la diversité biologique se poursuit, les ressources halieutiques continuent de se réduire, la désertification progresse dans des terres naguère fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices et les pays en développement, de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin continue de priver des millions d'individus d'une existence convenable* ».

(48) Dans le cadre d'un « droit international humanitaire moderne », une première Résolution n° 43/131 du 8 décembre 1988 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies a affirmé le « principe du libre accès aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence ». Puis une seconde Résolution n° 45/100 du 14 décembre 1990 a créé les couloirs humanitaires afin de permettre le libre acheminement de l'assistance à travers le territoire de l'État sinistré. Toutefois, si ces résolutions encouragent les États victimes de catastrophes à faciliter l'acheminement des secours humanitaires (approvisionnement en eaux, vivres, médicaments, campements, etc.), elles ne constituent pas du droit international « contraignant » et ne posent aucun statut aux personnes déplacées, victimes de catastrophes naturelles. Voir aussi — Conférence mondiale des Nations unies sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama (Japon) qui débouche sur l'adoption de directives pour la prévention des catastrophes naturelles,

le bureau pour la coordination des affaires humanitaires afin de renforcer son action en matière de secours d'urgence et de catastrophes naturelles (son budget s'élevait en 2005 à près de 110 millions de dollars). Les organisations internationales et les États ont adopté certaines mesures spécifiques d'assistance.

Reste toutefois en suspens la question des droits et des libertés reconnus à ces personnes une fois qu'elles ont quitté leur habitation.

2. *Absence de garantie des droits de l'Homme pour le « réfugié écologique »*

Après la Deuxième Guerre mondiale, les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ont, dans un premier temps, concerné les droits individuels civils et politiques. Dans un second temps, les droits collectifs économiques et sociaux se sont peu à peu imposés, mais ils sont parfois considérés comme des droits de « second rang » malgré l'affirmation de l'indivisibilité des droits, et souffrent souvent d'une faible application effective en droit interne. La « troisième génération » de droits et de libertés, notamment ceux portant sur la protection de l'environnement (droits à la fois individuels et collectifs) n'a émergé que tardivement. Néanmoins, leur prise en compte véritable est relativement récente dans le droit international des droits de l'Homme. Ces textes internationaux des droits de l'Homme n'abordent pas *explicitement* la question de la protection de l'homme face aux dommages écologiques ou / et anthropiques. Ni les Pactes internationaux (49) de 1966, ni les autres textes universaux ne mentionnent directement la protection de la personne humaine lors de graves atteintes à son environnement. Ces droits et libertés ont généralement été affirmés pour protéger les individus des possibles atteintes arbitraires

la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, (23-27 mai 1994) ; — lancement du programme européen DIPECHO qui est destiné à minimiser les risques des catastrophes naturelles (1996) ; — Convention de Tampere (signée en juin 1998) sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, 7 janvier 2005. Projet européen de structure de coordination face aux catastrophes à la suite du tsunami du 26 décembre 2004 (desir de créer une structure européenne de coordination face aux catastrophes naturelles). Et dernièrement : crée le 15 décembre 2005 par une résolution l'Assemblée générale des Nations-Unies, le « fonds central d'urgence humanitaire » devrait permettre aux agences des Nations unies d'intervenir plus rapidement lors des catastrophes humanitaires (donc écologiques).

(49) Pacte international relatif aux *droits civils et politiques*, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur : le 23 mars 1976. Pacte international relatif aux *droits économiques, sociaux et culturels*, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur : le 3 janvier 1976.

des États et non des dégâts causés par la nature ou toutes autres catastrophes naturelles ou / et anthropiques.

Toutefois, les droits de l'Homme peuvent amener des pistes intéressantes de réflexion sur la problématique du refuge écologique. En effet, l'article 13 § 2 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme affirme que « *toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* », l'article 15 dispose que toute personne « *ne peut être privée arbitrairement de sa nationalité* » et l'article 12 § 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que « *nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays* ». Même si ces droits ont peu d'effet concret, ils doivent être mis en perspective avec l'annonce de la disparition de petites îles du pacifique (50) en raison de l'augmentation du niveau de l'océan. Les habitants de ces îles forcés de fuir leur pays ne pourront plus revenir. Le principe classique du respect de la souveraineté de l'État est ici mis à mal. Si par exemple, l'île Tuvalu devait disparaître, les exilés n'auraient plus d'État où revenir de droit.

D'autres principes relatifs aux droits de l'Homme pourraient garantir des droits à ces victimes. Ainsi, la protection de la « *personne humaine* » privée de moyens de subsistance pourrait, « *par ricochet* », conduire à garantir les droits des « *réfugiés écologiques* », car n'ayant plus accès aux ressources naturelles vitales (51), ceux-ci perdent une liberté essentielle : le droit à la vie (52).

(50) Les îles Tuvalu, Nauru et l'archipel de Tuamotu seraient menacés de disparaître de la surface du globe. Par ailleurs, près de 7 millions d'habitats sur 22 États possédants des petites îles du Pacifique seraient menacés par les changements climatiques (immersion de certaines îles, problèmes de sécurité alimentaire, accès à l'eau potable, santé publique, etc.). En janvier 2006, l'opposition australienne s'est exprimée en faveur « *d'un droit d'asile environnemental* » pour les habitants de Tuvalu. Cf. aussi le cas d'un village d'Alaska, P. Riche, « *Shishmaref, le village qui fond* », *Libération*, mercredi 19 janvier 2005.

(51) L'article 1 § 2. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels va dans ce sens : « *Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance* ».

(52) Article 3 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme (1948) : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ». Article 6 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques « *Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie* ». Article 2 de la CEDH « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. (...)* ». Cf. un « *droit à la vie* » en matière d'environnement dans l'arrêt de la CEDH 30 novembre 2004 (Grande Chambre) *Öneriyildiz c./ Turquie* (requête n° 48939/99), (C. Laurent, « *Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles* », *RTDH*, n° 53, janvier 2003, pp. 261-297) et une obligation positive

D'ailleurs, les prémices (53) d'un « droit à l'environnement » se sont peu à peu imposées dans les droits de l'Homme protégés par la Cour européenne des droits de l'Homme. L'interprétation dynamique de la Cour européenne des droits de l'Homme a intégré des problématiques environnementales (54) par le biais de la protection de droits individuels de la CEDH. Par ricochet, la Cour a condamné certaines atteintes à l'environnement. Mais la question du refuge écologique n'a, à notre connaissance, jamais été abordée ni par la Cour européenne, ni par les organes ou textes internationaux des droits de l'Homme. Même le « *soft law paneuropéen* » pourtant « précurseur » (55) sur les questions de protection des réfugiés n'a pas adopté de résolutions particulières.

Les droits de l'Homme ont longtemps protégé la « personne humaine » sans la « catégoriser ». Ainsi, le migrant ou le réfugié n'étaient pas explicitement protégés par les textes internationaux. Seules quelques dispositions défendaient cette catégorie de personnes. Depuis une trentaine d'années, c'est-à-dire depuis que la question du refuge et plus globalement celle de l'immigration sont cruciales pour les politiques des États, les textes internationaux des droits de l'Homme relatifs aux travailleurs étrangers, aux membres de familles étrangers, aux demandeurs d'asile, etc. se sont multipliés (56). En définitive, les problématiques connexes du refuge et de l'écologie sont encore trop récentes. Les États ne sont pas encore matures pour élaborer un texte international relatif aux droits de l'Homme sur la protection du « réfugié écologique ».

de protection du droit à la vie : CEDH, *LCB c/Royaume-Uni*, 9 juin 1998 (essais nucléaires au large de l'île Christmas).

(53) Comme la protection de l'environnement devant la Cour européenne est indirecte, le « droit à l'environnement » n'a pas d'existence propre dans la CEDH : cf. F. Sudre, « La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'Homme », in J.-C. Masclat (dir.), *La communauté européenne et l'environnement*, Colloque d'Angers, la Documentation française, Paris, 1997, p. 211-212.

(54) Cf. Protection de la vie privée (article 8 de la CEDH) pour des cas de pollution. Cf. des exemples devant la Cour européenne : CEDH, 21 février 1990, *Powel et Rayner, c. Royaume-Uni*, série A n° 172 ; CEDH, 2 octobre 2001, *Hatton et autres c./Royaume-Uni* ; CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez-Ostra*, série A n° 303 ; CEDH, 9 juin 1998, *Mc Ginley et Egan c./Royaume-Uni* ; CEDH, 19 février 1998, *Anna Maria Guerra et autres c./Italie*. Cf. www.dhcour.coe.fr.

(55) L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a très tôt parlé des « réfugiés de fait », Recommandation 773 (1976) relative à la situation des réfugiés de facto. Cf. A. Aveline, *L'œuvre du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit d'asile et des réfugiés*, mémoire de DEA de droit public fondamental, 1998, Paris II ; C. Cournil, *op. cit.*, p. 500 et s.

(56) La Convention européenne relative aux travailleurs migrants, 24 novembre 1977. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 par l'Assemblée des Nations unies est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, etc.

3. Des protections nationales au cas par cas

Les « réfugiés écologiques » sont souvent des victimes « inclassables », en marge des catégories définies par la Convention de Genève ou par les protections alternatives. Leur accueil n'a jamais été explicitement organisé en France. Il n'existe donc aucune protection spécifique. Toutefois, des accueils exceptionnels de victimes de catastrophes humanitaires ont été mis en place. C'est donc par un accueil « régalién » que les victimes de catastrophes écologiques sont admises très exceptionnellement sur le territoire sans disposer de véritable statut juridique. En effet, la délivrance de la protection régalién est discrétionnaire, c'est une faculté souveraine de l'État. Dès lors, seul le refuge est octroyé sous forme d'admission provisoire de séjour sans droit particulier ; cet accueil n'est pas un droit subjectif, il n'est qu'un droit objectif qui dépend de la libre détermination de critères que seul l'État se fixe. Cette forme d'accueil exceptionnel et rare apparaît par sa spontanéité et son attribution très réaliste mais elle ne peut répondre aux phénomènes migratoires « de masse » suscités par des catastrophes naturelles ou / et anthropiques. De surcroît, force est de constater que ce pouvoir souverain s'exprime toujours pour éviter des situations qui sont politiquement et médiatiquement peu soutenables.

Par ailleurs, en France, une décision du Conseil d'État a été rendue à propos de la reconduite à la frontière d'une étrangère habitant près de Tchernobyl. Le juge administratif n'a pas pu se prononcer sur le cas du renvoi en Ukraine car ce n'est pas la décision proprement dite de reconduite à la frontière qui fixe le pays de renvoi. En effet, la détermination du pays d'origine relève d'une autre décision qui n'a pas été portée devant le juge administratif ; le moyen était donc inopérant en l'espèce. Toutefois, au-delà du problème de procédure, le juge a souligné le manque de précision sur le lieu où elle allait résider près de Tchernobyl. Or si l'on raisonne *a contrario* le juge semble s'estimer compétent pour apprécier la possibilité de résider dans un lieu contaminé au bord de Tchernobyl (57). Il exerce déjà ce genre de contrôle dans les cas d'éloignement dans des pays à risques pour les étrangers souffrant d'une pathologie grave et exceptionnelle (58). Toutefois, si le juge pouvait un jour apprécier la situation de non-retour d'une personne victime d'une catastrophe comme celle de Tchernobyl, la victime ne recevrait pas de titre de séjour spécifique. Elle serait simplement « tolérée » sur le territoire, sans droit, ni statut (ni régularisable et ni expulsable), le Code des étrangers ne disposant pas de carte de séjour temporaire pour ce type de situation.

En revanche, certains pays européens ont institutionnalisé un asile humanitaire et temporaire, en cas de catastrophes écologiques ou humanitaires. L'étude

(57) CE, 14 mars 1997, *M^{me} Ryjenkova*, req. n° 177488.

(58) C. Counil, « À quelles conditions un étranger suivant une hormonothérapie féminisante peut-il être protégé contre une reconduite à la frontière ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, 2004, p. 872-884.

comparée de 2002 (59) réalisée sous la direction de Daphné Bouteillet-Paquet sur les protections subsidiaires a montré que seuls quatre pays membres (Grèce, Suède, Finlande et Italie) (60) prévoyaient un mécanisme de protection dans leur législation pour les personnes fuyant une catastrophe écologique. Dès lors, ils accordent des protections aux victimes de cas de « force majeure et de catastrophes naturelles ». Toutefois, l'étude précise que ces protections sont souvent théoriques voire illusoire. En effet, les États ont peu utilisé ces instruments, ils ont préféré user de pratiques administratives (autorisation provisoire de séjour). L'accueil administratif ou régalien est privilégié alors même que les États disposent des instruments légaux nécessaires. Ceci s'explique sans doute par le fait qu'ils ne sont soumis à aucune *obligation légale contraignante* ou *obligation internationale*.

Selon l'étude de Daphné Bouteillet-Paquet (61), seul le Danemark aurait véritablement et explicitement abordé le problème du refuge écologique au moment de Tchernobyl, les instances ont traité la question mais les requérants n'ont obtenu ni reconnaissance de la qualité de réfugié, ni titre humanitaire.

En somme, les autres pays européens comme la France, n'ont pris que des mesures « *mettant en place des schémas d'assistance ad hoc au titre de la solidarité internationale* » (62) ; ce qui laisse, comme le rappelle très justement Daphné BOUTEILLET-PAQUET, « *une grande marge d'appréciation aux autorités compétentes* » (63).

L'exemple du Canada est lui aussi assez symptomatique du traitement réservé aujourd'hui aux personnes victimes de catastrophes naturelles. À la

(59) D. BOUTEILLET-PAQUET, « La protection subsidiaire : progrès ou recul du droit d'asile en Europe ? Une analyse critique de la législation des États membres de l'Union européenne », in (sous la direction de D. Bouteillet-Paquet) *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 181 et s.

(60) Cf. références de D. Bouteillet-Paquet, *ibid.*, p. 182, note (87) : « *En Suède : article 3 § 3 alinéa 2 de la loi 2 de la loi sur les étrangers de 1997 ; en Grèce : article 8§ 2 du décret présidentiel 61/1999 et l'article 44§ 6 de la loi 2910/2001 qui prévoit qu'exceptionnellement une décision d'éloignement prise à l'égard d'un étranger en situation irrégulière (qui n'est pas un demandeur d'asile) peut être temporairement gelée lorsqu'il existe un cas de « force majeure ». Si les catastrophes naturelles ne sont pas prévues expressis verbis par les textes, elles peuvent néanmoins être couvertes par ces dispositions en tant que cas de force majeure : Finlande : article 31 de la loi sur les étrangers 1991* ». Pour l'Italie note (89) : « *Les victimes de catastrophes écologiques peuvent être couvertes soit par les dispositions de l'article 20 du Testo Unico n° 296/1998 qui prévoit un schéma de protection temporaire exceptionnelle applicable notamment dans ce cas, soit au titre de l'article 5.6 TU n° 296/1998 qui se réfère plus généralement aux obligations internationales et constitutionnelles italiennes* ».

(61) D. Bouteillet-Paquet, *ibid.*, p. 182 dans la note (88).

(62) *Ibid.*, p. 182.

(63) Cf. Espagne, Allemagne, Autriche, Pays-Bas. D. Bouteillet-Paquet, *ibid.*, p. 182.

suite du désastre du Tsunami du 26 décembre 2004, le Ministère de la « citoyenneté et immigration Canada » (64) a précisé qu'il allait accélérer les demandes des étrangers membres de familles de ressortissants étrangers résidant au Canada victimes du tsunami (en vertu du regroupement familial). Mais le Ministère a expliqué qu'il procéderait au cas par cas selon les dossiers pour les « autres membres (65) de la famille proche de Canadiens ou de résidents permanents qui ont été touchés et continuent d'être touchés, gravement et personnellement, par le désastre ». D'autre part lorsqu'on a demandé au Ministère de la citoyenneté et de l'immigration, pourquoi il ne délivrait pas simplement des permis ou visas temporaires, celui-ci a répondu qu'il était résolu à aider les victimes de cette catastrophe naturelle mais que « les demandeurs doivent faire l'objet de vérifications, et on doit vérifier le lien qu'ils ont avec la personne au Canada »... La protection directe de la victime d'une catastrophe écologique qui souhaite partir de son pays d'origine n'existe donc pas. Cette illustration montre que la problématique de refuge écologique est enserrée, voire « contaminée » par les politiques relatives aux contrôles migratoires (66) de chaque État.

B. — *Les insuffisances des travaux et du droit communautaires*

Si la directive sur la protection temporaire peut être interprétée extensivement à la lumière du refuge écologique (1), les États membres de l'Union européenne n'ont pas la maturité suffisante pour entreprendre une harmonisation sur un possible statut communautaire du « réfugié écologique » (2).

1. *Les potentialités limitées de la protection temporaire en cas d'afflux de personnes*

La directive relative à la protection temporaire adoptée en 2001 peut être analysée à la lumière du refuge écologique.

(64) Voir sur son site Internet « la réponse à la catastrophe des tsunamis et du tremblement de terre », http://www.cic.gc.ca/français/tsunami/faq.html#Q2__gen

(65) Les proches de la famille ne sont pas inclus dans les bénéficiaires du regroupement familial.

(66) Un exemple français illustre parfaitement les limites posées par le contrôle migratoire : en octobre 2003, une association d'aide aux enfants victimes de Tchernobyl demandait l'indulgence du Ministre de l'Intérieur (Nicolas Sarkozy) en matière d'attestations d'accueil, visas, taxes de quinze euros, photos et empreintes digitales. Cette association faisait venir périodiquement (vacances d'été) des centaines d'enfants de Tchernobyl dans des familles françaises et rencontrait d'importantes difficultés pour leur venue en France (cf. Séance du Sénat 9 octobre 2003).

D'abord parce que la protection temporaire s'adresse à des situations « *d'afflux massif de personnes déplacées* » telles que « *l'arrivée (...) d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, que leur arrivée dans la communauté soit spontanée ou organisée par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation* » (67). « L'afflux massif de personnes » pourrait parfaitement correspondre à une situation d'urgence déclenchée par une catastrophe naturelle ou industrielle. Par exemple une tragédie de même ampleur que Tchernobyl ou Bhopal pourrait générer un afflux de personnes venant spontanément sur le territoire des États membres. Même si pour ces deux drames survenus sur de vastes pays, les victimes n'émigrent pas en masse mais se sont pour la plupart déplacées dans une région plus sûre de leur pays, il n'est pas improbable que des circonstances analogues entraînent une forte migration interétatique.

Ensuite, le caractère « *exceptionnel* » (68) qui caractérise la protection subsidiaire renforce la potentialité de la directive face aux désastres écologiques.

Enfin, la définition de la personne déplacée de la directive est relativement large pour intégrer les victimes de calamités naturelles ou industrielles. Selon la directive, les personnes déplacées sont celles qui sont forcées de quitter leur pays d'origine ou ont été évacuées de leur pays, « *notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays (...)* » (69). Plusieurs exemples illustrent cette définition : « — *les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique et — les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'Homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces* » (70). À la lecture des exemples donnés par la directive, force est de reconnaître qu'aucun exemple ne précise une hypothèse du refuge écologique. Toutefois, cette liste est suffisamment « englobante » (violations généralisées des droits de l'Homme). Les victimes de catastrophes écologiques pourraient relever de cet instrument juridique, si le Conseil européen des Ministres déclarait la situation d'afflux massif pour déclencher la protection temporaire. En somme, les États membres ont toujours la possibilité — soit d'intégrer les « réfugiés écologiques » en modifiant substantiellement la directive pour créer une protection en cas de catastrophe naturelle — soit d'interpréter extensivement la directive. Toutefois, cette extension paraît peu probable à l'heure actuelle. Les États membres sont particulièrement « frileux » en matière d'accueil des réfugiés et la directive n'a pas été adoptée pour être élargie aux « réfugiés écologiques ».

(67) Article 2 d).

(68) § 13 du préambule de la directive.

(69) Article 2 c).

(70) Article 2 c) i) ii).

De plus, un « bémol » doit être émis puisque la protection temporaire n'est octroyée qu'aux personnes déplacées *ressortissantes de pays tiers* (71). Les victimes d'un des vingt-cinq États membres ne peuvent donc bénéficier d'une telle protection. Les personnes déplacées à protéger ne peuvent venir que de pays frontaliers à l'Europe. Les victimes écologiques se réfugient souvent dans l'urgence soit dans une autre partie du territoire étatique comme ce fut le cas avec Tchernobyl ou avec les cyclones Katrina ou Rita (72) aux États-Unis, soit dans les pays frontaliers (de nombreux exemples en Afrique (73)). De surcroît, la directive pêche sur le volet relatif à la répartition des bénéficiaires de la protection temporaire. Théoriquement, la répartition des réfugiés doit se faire sur la base « *d'une solidarité physique par le biais de déclaration de capacité d'accueil que doit présenter chaque État membre* » (74). Or cette répartition basée sur la bonne foi des États peut s'avérer difficile à mettre en œuvre lors des situations d'urgence, les États craignant des « appels d'air » risquent d'être peu généreux dans leur déclaration de capacité d'accueil. Enfin, la durée d'un an (75) prévue par l'article 4 de la directive pour protéger le bénéficiaire de la protection temporaire risque d'être bien insuffisante pour les graves catastrophes naturelles (cf. Tsunami de décembre 2004, ou à Tchernobyl où beaucoup de villages sont toujours contaminés).

2. Déclaration pour un statut communautaire du « réfugié écologique »

Deux députés européens membres des partis écologistes ont déposé une Déclaration écrite (76) au Parlement européen, pour sensibiliser la Commission européenne sur les « *manifestations croissantes — en nombre et ampleur — des catastrophes environnementales, traumatisant et déshéritant des régions entières d'habitation dans le monde* ». L'objectif affiché de cette déclaration était que la Commission intègre dans ces réflexions « *la globalisation des*

(71) Article 1^{er}.

(72) Autour du 23 septembre 2005, pour fuir l'arrivée du cyclone Rita, environ un million de personnes ont quitté la ville de Houston et son agglomération à destination d'autres États des États-Unis ou d'autres villes américaines. À ce propos, le terme de « réfugié » a été contesté cf. l'article du *Monde* du 8 septembre 2005, « Les leaders noirs refusent le terme de « réfugiés » pour qualifier les sinistrés en quête d'abris ».

(73) P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, *op. cit.*, p. 153.

(74) Rapport Masson, *op. cit.*, p. 12.

(75) Toutefois, il est possible d'y mettre fin prématurément par une décision du Conseil à la majorité qualifiée. On peut aussi la prolonger automatiquement par périodes de six mois, pour une année supplémentaire. S'il subsiste des raisons de maintenir cette protection, les États peuvent la faire proroger un an de plus, soit une durée maximale de trois ans.

(76) La déclaration pour un statut communautaire de réfugié écologique, du 6 avril 2004, n° 9/2004, 324 103 (28 signatures).

menaces environnementales, et de fonder les secours, soutiens et assistances dus aux victimes, en un cadre défini, officiel et pérenne » et surtout qu'elle mette « *en œuvre un statut communautaire de réfugié écologique* » et qu'elle instaure « *les conditions, droits et ressources le consacrant* ».

Trop ambitieuse, cette déclaration n'a pas été adoptée. Elle a eu toutefois le mérite d'ouvrir le débat communautaire sur cette question qui n'est pas du tout abordée au sein des travaux d'harmonisation relatifs à la politique d'asile et d'immigration. La frilosité des États européens sur cette épineuse question explique que cette Déclaration n'ait pas obtenu suffisamment de signatures pour être adoptée.

II. — UNE PROTECTION DU « RÉFUGIÉ ÉCOLOGIQUE » À CONSTRUIRE

Si la construction d'un statut international paraît souhaitable (77) pour résoudre le problème global du refuge écologique, l'élaboration d'une définition générale du « réfugié écologique » semble ardue. La variété des causes de migrations écologiques est telle (A) qu'il est difficile d'envisager une protection englobante. Si la création d'un ou des statuts est séduisante (B), l'état actuel du droit international ne semble pas à la hauteur pour proposer un statut du « réfugié écologique » véritablement contraignant et donc efficace.

A. — *Quelle protection face à une migration multiforme ?*

Les raisons qui poussent les « réfugiés écologiques » à quitter leur habitation sont extrêmement variées, il est donc impossible de les recenser exhaustivement. Il est toutefois possible de dessiner une typologie des départs (1). À partir de ces multiples formes de départ les trajectoires migratoires sont différentes (2).

1. *Typologie des départs*

La première difficulté à laquelle se heurte le juriste est la réalisation d'une typologie des causes de refuge écologique, ce travail « d'inventaire » semble indispensable pour l'élaboration d'un statut juridique. Or les causes de vulnérabilité des populations sont particulièrement délicates à recenser tant elles sont multiples et interdépendantes. Les faits générateurs des dégradations de l'environnement sont souvent si complexes qu'il est ardu d'établir un lien

(77) Sur l'opportunité ou non d'un statut international : cf. les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, p. 461-465 et sur sa proposition de statut des réfugiés de l'environnement, p. 532-536.

de causalité et d'aboutir à une typologie exhaustive des causes de départ. C'est souvent un faisceau d'éléments qui poussent les populations à fuir, à migrer vers les villes, ou à quitter leur pays. On peut d'ailleurs s'interroger sur la possibilité de créer une catégorie juridique de « réfugié écologique » tant il est difficile dans certains cas d'isoler voire de repérer la cause écologique du départ des autres causes économiques (78), sociales, politiques, etc.

Dès 1948, l'écologue William Vogt (79) évoque la question du refuge écologique sans en donner une définition précise, il parle alors de million de personnes déplacées. Il faut attendre 1985, pour qu'Essam El-Hinnawi (80) systématise trois « catégories » de « réfugiés écologiques ». « *D'abord, les personnes qui se sont déplacées temporairement, mais qui peuvent retourner chez elles une fois que le dommage écologique a été réparé. Ensuite, les personnes qui sont définitivement déplacées et qui se sont installées ailleurs que dans leurs pays d'origine. Enfin, les personnes qui ont migré pour chercher des conditions meilleures de vie puisque le lieu d'habitation d'origine a été dégradé* » (81). Cette typologie proposée repose davantage sur un simple constat basé sur l'observation de la réalité des migrations écologiques plutôt que sur un véritable travail de catégorisation juridique.

En 1991, Astri Suhrke et A. Visentin ont donné une définition plus étroite du « réfugié écologique » en distinguant : — le *réfugié* — du *migrant* de l'environnement (82). Selon eux, les migrants choisissent volontairement et rationnellement de quitter leur pays alors que les réfugiés sont obligés de partir pour se sauver et fuir un danger écologique soudain ou impérieux. Cette définition ne semble pas satisfaisante car il sera dans certains cas difficile de dissocier les véritables causes du départ tant elles sont mêlées, le caractère « volontaire » du départ ne sera pas toujours facile à dégager.

En 2004, le juriste David Keane systématise trois types de causes environnementales entraînant la migration. D'abord, les *désastres naturels* (83), il fait

(78) En effet, la question du « réfugié écologique » souligne aussi la difficile question du « refuge économique », lui-même souvent lié à des causes politiques et parfois écologiques.

(79) VOGT W., *Road to survival*, William Sloane Associates, New York, 1948.

(80) E. EL HINNAWI, *Environmental refugees*, 1985, Nairobi, Kenya, PNUD. Ce rapport a été très influencé par un rapport d'Earthscan, de Wijkman et Timberlake de 1984. Cf. étude sur la construction du concept de réfugiés de l'environnement : P. Saunders L., « Environmental Refugee : the origin of a construct. Chapitre 11 », in (sous la direction de Philip Stott & Stan Sullivan) *Politic ecology, Science, myth and power*, Arnold publishers, 2000.

(81) E. EL HINNAWI, *ibid.*, Traduction libre de l'anglais.

(82) Cité par D. Keane, « The environmental causes and consequences of migration : a search for the meaning of « environmental refugees », *Georgetown international environmental law*, volume 16, 2004, p. 214-215. Review, A. Suhrke et A. Visentin, « The environmental Refugee : a new approach », *Ecodecision*, 1991, p. 73-74.

(83) Le terme de catastrophe naturelle est aujourd'hui critiqué, selon Salvano Briceño, directeur de la stratégie internationale des Nations unies pour la réduction des

référence aux éruptions volcaniques, aux sécheresses, aux tremblements de terre et à tous les autres types de désastres naturels. Ensuite, les victimes d'*accidents industriels* constituent la seconde catégorie de personnes qui peuvent se déplacer en raison d'un désastre écologique. Les exemples sont nombreux : Bhopal en Inde, l'usine chimique a tué près de 8 000 personnes (84) et a entraîné le déplacement de 200 000 personnes ; Seveso en Italie ; et bien sûr le drame de Tchernobyl avec plus de 100 000 personnes déplacées (85). Enfin, les victimes de dégâts écologiques causés en temps de *conflits armés*. En effet, la destruction de l'environnement peut être utilisée comme « arme de guerre ». L'exemple le plus connu (86) est celui des victimes de « l'agent orange » (87) répandu au Vietnam par les forces armées américaines. On peut parler à cette occasion d'un véritable « écocide ».

En 2005, dans sa communication au colloque sur le « réfugié écologique », Hervé Domenach (88) a, lui aussi, recensé plusieurs causes de départs. Les premières seraient les *calamités naturelles* (tremblements de terre, cyclones, tsunamis, criquets, volcan, etc.), puis les « phénomènes » naturels et anthropiques (sécheresse, désertification, érosion des sols, augmentation des eaux marines, déforestation, etc.), ensuite *les départs liés aux guerres* (89) et aux *catastrophes industrielles* (90) et enfin les causes dites « post moderne » (nuisance aéroport, bruit, pollution, recherche de qualité de vie, etc.). Si cette

catastrophes naturelles, il faut selon lui abandonner ce terme. « Car les catastrophes ne sont plus naturelles : il y a une cause naturelle qu'on ne peut empêcher, mais c'est la vulnérabilité sociale et humaine qui transforme le phénomène naturel en catastrophe ».

(84) « Initialement, le gouvernement du Madhya Pradesh établit le bilan à 3 828 morts (et 362 540 victimes, à des degrés divers). En novembre 1989, le décompte officiel fera état de 3 598 morts, puis de 7 575 en octobre 1995. D'autres sources donnent des chiffres beaucoup plus importants : 20 000 sur le site de *The International Campaign in Bhopal, dont fait partie Greenpeace* » (note 3) in O. Bailly, « Vivre et mourir avec le risque industriel, Bhopal, l'infinie catastrophe », *Le Monde Diplomatique*, décembre 2004, p. 18-18.

(85) Plus de 350 000 personnes ont été relogées en dehors des zones les plus contaminées, dont 116 000 immédiatement après l'accident.

(86) Pour d'autres exemples cf. D. Keane, *op. cit.*, p. 213 et 124.

(87) M. Chemillier Gendreau, communication au Colloque de Limoges du 23 juin 2005, « La guerre du Vietnam et l'agent orange ».

(88) Intervention au Colloque du 23 juin 2005, cf. son travail sur la mobilité et l'environnement : H. Domenach et P. Gonin, « Migration et environnement », *REMI*, 2002, (18), n° 2.

(89) L'agent orange pendant la guerre du Vietnam ; Uranium appauvrit, etc. Voir sur la question des conflits, environnement et réfugiés, les analyses de V. Magniny, *op. cit.*, p. 381-395.

(90) L'explosion de réservoirs à Mexico (200 000 personnes déplacées, au moins 800 morts, en septembre 1985), Bhopal (1984), Seveso (1976), Tchernobyl (1986), etc.

classification est loin d'être exhaustive, elle a le mérite de recenser quatre grandes catégories de « réfugiés écologiques ». De plus, elle met en relief les interactions entre les différentes causes écologiques, anthropiques, économiques ou politiques qui poussent les populations à partir. La création d'un statut juridique devra nécessairement tenir compte de ces interactions. Reste à savoir si ces quatre catégories doivent toutes conduire à la même protection internationale et au même statut juridique ?

En toute hypothèse, les causes de départs devront être rigoureusement définies étant donné que de ces dernières dépendent souvent du lieu de destination du « réfugié écologique » et par conséquent du type de migration.

2. Typologie des destinations : multiplicité des types de migration

Si les causes des départs sont variées, les types de destination de migrations « forcées » le sont tout autant. En effet, les destinations des migrants sont très importantes, puisqu'elles n'entraînent pas les mêmes conséquences en droit.

D'abord, le départ forcé pour cause écologique peut donner lieu à une demande de protection « interne ». Le « réfugié écologique » est alors une personne déplacée à l'intérieur d'un État. Le refuge *interne* (91) est très fréquent sur le continent africain et c'est généralement le cas lors d'inondations ou de catastrophes industrielles. La migration est parfois simplement périurbaine (92), saisonnière (période de mousson, aléas climatiques, invasion saisonnière de criquets, etc.). Dans ces multiples hypothèses de refuge interne, les migrants écologiques demeurent placés sous la protection et donc sous la souveraineté de l'État d'appartenance. Se pose alors la question d'un statut international du « réfugié écologique » capable de protéger ce type de réfugié tout en respectant le principe de droit international de non-ingérence. En effet, l'État qui est victime d'une catastrophe naturelle doit assurer une protection à ces ressortissants (cf. la multiplication des lois sur les catastrophes naturelles dans les pays occidentaux) (93). Mais les drames écologiques sont de plus

(91) Cf. D. Korn A., *Exodus within borders, an introduction to the crisis of internal displacement*, The Brooking institution, 1999, p. 11-18.

(92) C'est le cas par exemple des nomades peuls qui ne trouvant plus de pâturage pour le cheptel se sédentarisent aux abords des grandes villes.

(93) En France, plusieurs lois ont été adoptées pour organiser la politique de prévention des risques naturels. Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles — Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à la protection de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs — Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement — Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, etc.

en plus dévastateurs et dans certains cas, les États ne peuvent plus seuls offrir des solutions protectrices à leurs ressortissants. La solidarité internationale doit être capable de proposer une protection internationale et de se substituer aux déficiences des États, en proie à une catastrophe écologique. Les ONG ont également un rôle important à jouer.

Ensuite la migration peut être « inter-étatique », dans ce cas le statut international de « réfugié écologique » aurait le mérite d'offrir une protection internationale à un ressortissant en détresse qui fuit son pays comme n'importe quel réfugié conventionnel. Toutefois, l'octroi du refuge écologique ne doit pas être perçu comme un « *geste inamical* » (94) (ce qui fut parfois le cas entre États rivaux pour l'accueil des réfugiés politiques) mais doit être considéré comme un acte *pacifique, solidaire et humanitaire*. Le franchissement des frontières du pays d'appartenance peut prendre plusieurs aspects : par exemple la migration frontalière des éleveurs nomades Peuls du Burkina Faso qui se réfugient au Ghana (95) lors des sécheresses. Faut-il alors créer un statut régional (continental) du « réfugié écologique » ?

Au regard de ces différents exemples, se pose la question de la pertinence d'une protection internationale unique ? Arrivera-t-on avec un instrument juridique à systématiser, catégoriser tous les types de départs et de destinations des migrations ? Quels types de protection offrir dans ces multi-hypothèses ? Ou alors faut-il écarter certaines migrations écologiques de la protection internationale ?

Ces différentes questions soulèvent les difficultés que doit relever le droit national et international pour anticiper et régler au mieux et au plus vite les futures crises environnementales.

B. — *Quels statuts juridiques pour le « réfugié écologique » ?*

S'il est difficile de définir et de catégoriser le « réfugié écologique », la question de l'instauration d'un statut (1) bouleverse autant la théorie du droit que la mise en œuvre effective d'un statut international pour le « réfugié écologique » (2). Reste en suspens la capacité voire le défi que doit relever le droit international afin de proposer une protection efficace (3).

1. *Pertinence d'un ou des nouveaux statuts pour le « réfugié écologique »*

Si les migrations sont variées, les mesures nécessaires pour mettre en place une protection du « réfugié écologique » le sont aussi. Réfléchir sur une nouvelle protection soulève le problème de la *diversification* des formes de

(94) O. BEAUD, « Asile et théorie générale de l'État », in *Les réfugiés en France et en Europe, quarante ans d'application de la Convention de Genève*, 1992, p. 155.

(95) P. Gonin et V. Lassailly-Jacob, *op. cit.*, p. 146.

refuge. Les protections alternatives (protection subsidiaire, asile territorial, protection temporaire, accueil humanitaire, asile interne, etc.) pour protéger les victimes exclues des cadres définis par la Convention de Genève se sont, ces dernières années, multipliées en Europe et ailleurs. Cette diversification des formes d'accueil a souvent été synonyme de précarisation des droits. En effet, les pays occidentaux et particulièrement les pays européens sont très imaginatifs lorsqu'il s'agit d'inventer des instruments juridiques de plus en plus sophistiqués pour limiter, « trier » les demandes de protections internationales. L'adoption des concepts de « pays d'origine sûr », « pays tiers sûr », « pays tiers d'accueil », « premier pays d'asile », « asile interne » par la plupart des États membres confirment la tendance des États à se défaire de leur obligation internationale. La création d'une nouvelle catégorie ne doit pas se solder par la création d'un statut au rabais (comme c'est le cas pour la protection subsidiaire commune).

Cette nouvelle catégorie de réfugiés non définie et mal identifiée effraye les États accueillants. Comment organiser une véritable protection pour ces personnes ? Faut-il construire une protection autonome de celle de la définition conventionnelle ? Si oui comment intégrer une définition relativement ouverte du « réfugié écologique » et garantir sa pleine application par les États membres. De plus, reste en suspens, la question de la faiblesse du *traitement national* d'une obligation internationale. En effet, si la définition du réfugié est posée au plan international (comme c'est le cas pour le réfugié conventionnel), il revient aux autorités compétentes de chaque État partie à la Convention internationale d'interpréter la définition internationale du réfugié. Ainsi, en prenant comme alibi les détournements des procédures d'asile, les États en profitent pour interpréter trop rigoureusement les motifs de la Convention de Genève. Les motifs de persécutions sont même parfois déformés comme ce fut le cas avec l'interprétation française des *auteurs de persécution* par l'Office français de protection des réfugiés. Toutefois, les limites de ces interprétations restrictives « nationales » pourraient être dépassées avec l'instauration d'une *instance internationale* qui déclencherait une procédure d'urgence afin de protéger les « réfugiés écologiques », ou attribuerait la qualification du statut de « réfugié écologique ». En 1947, il y a eu une tentative infructueuse de création d'une Organisation Internationale des Réfugiés (96). La difficulté des relations internationales de l'époque ainsi que la structure même du droit international n'ont pas permis la pérennisation d'un tel organisme international. Il n'est pas sûr qu'une telle institution fonctionne mieux et soit plus efficace aujourd'hui.

Toutes ces interrogations sur la pertinence d'une protection internationale nous amènent à poser la question de la construction d'une seule protection ? Est-ce qu'une protection globale au plan international pourrait, à l'heure actuelle, suffire pour appréhender les différentes catégories de « réfugiés écolo-

(96) Institution de l'ONU.

giques » susmentionnées ? Par ailleurs, l'élaboration d'un statut international ne doit pas être la seule approche de la question du refuge écologique. Des réflexions doivent être menées au plan local, seul niveau capable de mettre en œuvre par « capillarité » des mesures préventives dans des milieux particulièrement vulnérables. Des mesures de *prévention* et des mécanismes de solidarité locale (insérés dans des Conventions locales) devront être pensés pour appréhender les risques et les crises environnementales dues par exemple à la désertification ou à la sécheresse. Ces réflexions devront tenir compte des spécificités locales ; ainsi une approche *négociée* avec la participation de tous les acteurs locaux concernés semble être une solution adéquate et complémentaire. Une telle protection organisée *au cas par cas* dans le cadre de la décentralisation poserait les bases d'une *gestion préventive des « crises migratoires environnementales »* .

Les approches locales et globales ne sont pas incompatibles. Bien au contraire, l'approche complémentaire des deux échelles semble incontournable.

En définitive, la construction d'une protection du « réfugié écologique » souligne avec éclat la difficulté de la prise en compte des différents « niveaux d'échelles » des protections des « réfugiés écologiques ». Doit-on réfléchir à une protection universelle à l'image de la Convention de Genève, à une protection régionale (continentale), nationale, transfrontalière, intra-étatique (État fédéral) ou locale ?

Par ailleurs, si les réflexions sur une protection internationale du « réfugié écologique » semblent indispensables, un travail sur la prévention des risques environnementaux doit également être mené en parallèle. En effet, la formation de la population aux risques d'inondation, de tsunami, d'éruption volcanique doit être développée. Même s'il est vrai que ces politiques sont coûteuses et ne sont pas prioritaires dans les pays pauvres qui subissent plus durement (97) les catastrophes écologiques. Le PNUE contribue par ces programmes à la sensibilisation des risques notamment par le mécanisme APELL (98) (sensibilisation et préparation aux situations d'urgence au niveau local).

(97) Sur cette question cf. Rapport sur *la prévention des catastrophes naturelles* de la Croix Rouge et du Haut Conseil de la coopération internationale de juillet 2005, sur la mise en lumière de la corrélation entre niveau de développement et vulnérabilité des pays en développement. De plus 97 % des 568 catastrophes survenues entre 1990 et 1998 ont eu lieu dans les pays en voie de développement.

(98) « *Ce programme, qui a été conçu de concert avec les pouvoirs publics et les entreprises, se fonde sur l'idée que l'incidence et les effets des catastrophes écologiques peuvent être réduits par des mesures de prévention et de préparation au niveau local. Cette idée de base d'APELL a été introduite avec succès dans plus de 30 pays et dans plus de 80 entreprises dans le monde », in UNEP, Geo Global Environment Outlook 3 (GEO-3), 2002, p. 275.*

De plus, des mises en réseaux de scientifiques du monde entier permettraient de construire un système international d'alerte (99) et de prévention (100) des risques (télé-détection spatiale, relevés des niveaux des eaux, mesures d'alerte, sensibilisation des populations locales, etc.). Une véritable politique « d'écovigilance » serait souhaitable et accompagnerait ainsi la création d'un statut international du « réfugié écologique ». À côté de l'instrument juridique qui octroie un statut juridique aux victimes, de tels instruments « techniques » en amont permettraient la mise en place de structures susceptibles d'aider les populations à se déplacer lorsque les changements climatiques bouleversent leurs conditions de vie. D'autant plus que ces outils iraient dans le sens des grandes Conventions (101) et Déclarations internationales (102) relative à la protection de l'environnement.

En somme, la problématique des « réfugiés écologiques » renvoie plus largement à la prévention des crises environnementales et à l'organisation d'une gouvernance internationale capable de prévenir et de mettre en place des mesures d'urgence face aux catastrophes écologiques (« *création d'une agence internationale de « casques verts », réhabilitation des habitats détruits, mise en place d'un dispositif institutionnel et financier d'assistance, etc.* » (103)).

2. Les difficultés de mise en œuvre des modalités du ou des statuts

Les causes et les destinations de « réfugiés écologiques » sont très atypiques, elles posent de sérieuses difficultés au juriste qui désire construire un statut

(99) La Conférence internationale *sur la prévention des catastrophes naturelles*, Kobé (Japon) a eu pour l'objectif de créer d'un système mondial d'alerte précoce pour l'ensemble des catastrophes naturelles, supervisé par l'ONU, et par la Commission océanographique intergouvernementale de l'Unesco (18-22 janvier 2005) ; la première réalisation sera un système d'alerte aux tsunamis dans l'océan Indien, sur le modèle du système initié en 1968 dans l'océan Pacifique.

(100) Par exemple des réflexions sur une cartographie de la vulnérabilité.

(101) Convention cadre des Nations unies sur *les changements climatiques*, Rio de Janeiro, 9 mai 1992. Convention de Vienne pour *la protection de la couche d'ozone* (22 mars 1985, entrée en vigueur le 22 septembre 1988. Convention *sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, entrée en vigueur 29 décembre 1993. Protocole de Kyoto, ratifié par la France le 10 décembre 1997, entré en vigueur le 16 février 2005.

(102) 1^{er} Sommet de la terre à Rio de Janeiro (Brésil) 3-14 juin 1992 ; 4^e conférence de l'ONU sur le climat, Buenos Aires (Argentine), 2-14 novembre 1998 ; Déclaration de Johannesburg sur le développement durable 2-4 septembre 2002 ; Sommet mondial sur le développement durable (6-17 décembre 2004) ; 10^e Conférence des Nations unies sur les changements climatiques, à Buenos Aires (Argentine), 8 janvier 2005, etc...

(103) Cf. Appel de Limoges du 23 juin 2005.

pour le « réfugié écologique ». En effet, comment envisager concrètement les droits et libertés d'un statut juridique pour ces victimes ?

La première difficulté tient à la durée de la migration. Certaines victimes de catastrophes écologiques ne pourront retourner dans leur village que dans le long terme. Par exemple les personnes déplacées suite à l'explosion de l'usine de Tchernobyl ne peuvent pas retourner dans leurs villages, vingt ans après la catastrophe le sol est encore contaminé dans certains endroits. Pour d'autres désastres comme ceux des inondations, les victimes souhaitent rentrer dans leurs lieux d'habitation dans le court terme. Enfin, il existe des migrations à vocation « définitives » ou irréversibles : c'est le cas de plus d'un million deux cent mille personnes déplacées en raison de la construction du Grand Barrage des Trois Gorges en Chine. Le caractère irréversible des dommages causés aux lieux de vie et aux habitations entraîne un départ définitif sans perspective de retour. Dès lors, doit-on créer des « protections à durée variable » en tenant compte des possibilités ou non de retour ? Rappelons que les protections temporaire et subsidiaire récemment harmonisées au plan communautaire sont toutes deux des protections limitées dans le temps. La protection subsidiaire est délivrée pour un an renouvelable jusqu'à la cessation des risques encourus. Au contraire le statut conventionnel est beaucoup plus protecteur (104) puisqu'en France généralement on délivre au réfugié politique une carte de résident valable 10 ans et que dans d'autres pays la protection a une durée indéterminée. Toutefois, cette protection n'est pas délivrée à vie ; elle peut cesser lorsque les risques qui l'ont motivée n'existent plus (105). Comment prendre en compte les possibilités de retour dans un pays sinistré par un désastre écologique ? Faut-il inventer une protection *indéterminée* aux « réfugiés écologiques » qui ne pourront jamais retourner sur leur territoire submergé par la montée du niveau des eaux ? De plus, si on choisit de délivrer une protection temporaire, il faudra organiser avec le réfugié les conditions du retour vers son pays d'origine sinistré, lorsque celui-ci s'avérera possible. Ceci nécessitera la collaboration des compétences du pays d'accueil et du pays sinistré.

La deuxième difficulté tient au fait de savoir si les « réfugiés écologiques » auront la possibilité de faire des « va et vient » dans le pays sinistré, et ce, contrairement aux réfugiés politiques qui eux ne peuvent retourner dans leur pays auquel cas ils perdent leur statut. Le « réfugié écologique » est dans

(104) Une protection statutaire.

(105) Article 1 B 5) de la Convention de Genève « *Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité. Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.* »

une situation différente, il ne craint pas les persécutions d'un État ou d'un groupe rebelle. Ainsi, cela supposerait que les États organisent un statut juridique permettant au réfugié de partir un certain temps dans son pays d'origine et de toujours bénéficier de ses droits en revenant dans le pays d'accueil comme c'est le cas pour l'étranger résidant en France (106).

Enfin, la troisième difficulté concerne les droits reconnus aux « réfugiés écologiques ». Il va de soi que le regroupement familial, le principe de non-refoulement devront être garantis en vertu des obligations constitutionnelles, européennes et internationales. En revanche, reste l'épineuse question de l'emploi et donc du droit au travail du « réfugié écologique » qui suscite toujours des réticences de la part des États accueillants (européens notamment).

3. *Les obstacles du droit international actuel pour la mise en place d'un statut du « réfugié écologique » : un défi à relever*

À côté de la détermination des causes de départ et des types de migrations écologiques, demeure la question de l'efficacité des outils juridiques nécessaires pour gérer les « flux migratoires » dus aux « catastrophes » écologiques. En effet, la mise en place d'un statut international du « réfugié écologique » soulève une interrogation générale sur la capacité du droit international public à construire un instrument juridique véritablement protecteur pour ce type de réfugié.

Monique Chemillier-Gendreau (107) a montré avec raison que le droit international public souffre actuellement d'importantes lacunes et défaillances pour parvenir à répondre aux futurs grands enjeux planétaires (par exemple : la protection des « réfugiés écologiques » ou la mise en place d'une gouvernance internationale opérationnelle pour la préservation de l'environnement). Selon elle, la nature « contractuelle » du droit international public pose de sérieuses limites à la reconnaissance de droits pour le « réfugié écologique » et plus globalement pour la protection de l'environnement. L'absence de responsabilité étatique au plan international est un frein à la mise en place d'un droit effectif. L'élaboration d'un droit *erga omnes* serait une des solutions à la crise du droit international. Ce droit contraignant à l'égard de tous les États permettrait d'engager les responsabilités étatiques en cas de non-respect des engagements internationaux ou d'actes dommageables à l'environnement (108). Il construirait surtout un statut contraignant pour le « réfugié écologique » que les États s'engageraient à octroyer et à respecter à la lettre.

(106) Trois ans consécutifs d'absence sur le territoire français annulent la carte de résident, article L. 315-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(107) M. Chemillier-Gendreau, « Un statut international des réfugiés écologiques est-il nécessaire ? » communication au colloque de Limoges du 23 juin 2005.

(108) *Ibid.*

Nous avons souligné à plusieurs reprises les carences, voire l'incapacité du droit international à appréhender le refuge écologique. Plusieurs interrogations demeurent. Notamment celles du maintien de l'examen *individuel* des demandes émanant de « réfugiés écologiques », et ce, alors que tout le droit international positif des réfugiés est fondé sur cette approche individualiste qui paraît inappropriée pour ce nouveau type de refuge. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale, la protection internationale des réfugiés s'est construite autour d'un examen individuel pour déterminer au cas par cas la crédibilité des motifs du départ. Cette approche ne paraît pas adéquate pour régler la situation de toutes les personnes victimes de catastrophes écologiques (type tremblement de terre, tsunamis, etc.) qui fuient le lieu du drame souvent en grand nombre. L'approche *prima facie* serait alors plus adaptée à ce type de situation d'urgence. En somme si l'approche individualiste a jusqu'ici été développée au sein des instruments internationaux ou régionaux (protection subsidiaire communautaire) elle ne permet pas de répondre à l'afflux massif de personnes en cas de désastre écologique soudain. Se pose alors la pertinence d'un statut international qui reprendrait la conception classique *individuelle* du traitement des demandes de refuge ?

Par ailleurs, le droit international est basé sur deux grands principes essentiels : celui du respect des souverainetés des États et du respect du principe de non-ingérence. Or, pour assurer une protection efficace aux « réfugiés écologiques », ces deux principes devront être nécessairement limités. La protection internationale ne saurait se réduire aux personnes qui fuient hors de leur État d'origine. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays devraient bénéficier d'une protection ou assistance internationale lors de drame écologique. Ainsi, même si la notion de « personnes déplacées internes » (109) est sans doute utile pour garantir une protection aux réfugiés écologiques, celle-ci manque actuellement d'une reconnaissance en droit international positif. Autrement dit, il faut faire un « *saut qualitatif* » (110) en droit international, le principe du respect des souverainetés nationales sur lequel est fondé tout le droit international des réfugiés, des personnes déplacées et de l'environnement ne paraît pas pouvoir faire face aux nouveaux enjeux planétaires.

En guise d'ultime réflexion, force est de reconnaître que la problématique du refuge écologique soulève de nombreuses questions fondamentales qui

(109) S. BAGSHAW et D. PAUL, *Protect or neglect ? Toward a more effective UN approach to the protection of internally displaced persons*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2004, UN Office for the Coord. Of Humanitarian Affairs, 103 pp. J. Charny, « La nécessité d'une nouvelle approche face aux déplacements internes », *Revue des Migrations Forcées*, 2005, p. 20-21. Voir aussi J.-M. LAVIELLE, « L'assistance écologique », Communication au colloque de Limoges du 23 juin 2005.

(110) A. MICHELOT, Communication au colloque de Limoges du 23 juin 2005, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale ».

tiennent à la fois aux limites de nos concepts juridiques et aux carences du droit international. La gestion des crises liées aux migrations écologiques passera certainement par un bouleversement de nos acquis juridiques. Seule une démarche véritablement innovante et créatrice permettra à la Communauté internationale de trouver des solutions efficaces aux crises *globales* qui menacent notre planète et particulièrement à la question du refuge écologique.

Christel COUNIL

Docteur en droit public

Post-doctorante (CNES)

LMTG / Observatoire Midi-Pyrénées

TACIP — CEDH / Université des Sciences Sociales de Toulouse 1