



HAL
open science

Les défis du droit international pour protéger les “ réfugiés climatiques ”: réflexions sur les pistes actuellement proposées

Christel Cournil

► To cite this version:

Christel Cournil. Les défis du droit international pour protéger les “ réfugiés climatiques ”: réflexions sur les pistes actuellement proposées. Changements climatiques et défis du droit, C. Cournil et C. Colard-Fabregoule (sous la direction de), Bruylant, pp.345-372, 2010. halshs-01096672

HAL Id: halshs-01096672

<https://shs.hal.science/halshs-01096672v1>

Submitted on 5 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.

À paraître dans l'ouvrage (sous la direction de Christel Cournil et Catherine Colard-Fabregoule), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant Bruxelles, à paraître 2009.

Les défis du droit international pour protéger les « réfugiés climatiques » : Réflexions sur les pistes actuellement proposées

Par Christel Cournil

Maître de conférences en droit public

Université Paris Nord 13

Membre de l'Iris

Membre associé du CERAP

1

Lors de la quatorzième conférence des parties de la Convention des Nations-Unies sur les changements climatiques à Poznan en Pologne, en décembre 2008, L. Craig Johnstone, Haut Commissaire adjoint de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), a annoncé que près de 250 millions² de personnes seront amenées à se déplacer au milieu de ce siècle à cause de l'évolution du climat, des conditions météorologiques extrêmes, de la baisse des réserves d'eau et de la dégradation des terres agricoles.

Cette mise en garde fait écho aux conclusions du quatrième Rapport³ du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) rendu en avril 2007. Si les scientifiques ont confirmé la vraisemblable part humaine dans le processus des changements climatiques causé par les émissions de gaz à effet de serre (GES), ils ont précisé d'une part les conséquences sur l'évolution du climat (selon les projections les plus pessimistes pour 2100, les températures devraient s'élever de 1,8% à 4% en moyenne de plus qu'en 1990, soit une augmentation de 0,2 % par décennie) et d'autre part les impacts environnementaux, socioéconomiques et culturels induits par ces variations climatiques. Parmi les impacts environnementaux, les experts prévoient une multiplication des événements climatiques extrêmes (canicules, sécheresses, ouragans, cyclones, tempêtes, fortes précipitations, inondations, etc.) mettant en péril les populations les plus vulnérables. Toutes les populations ne seront pas touchées de la même façon : les Pays du Sud seront les moins armés pour développer des stratégies de résilience aux conséquences des changements climatiques. Les impacts varieront selon le rythme du réchauffement et le mode de développement socio-économique⁴, mais surtout en fonction des capacités d'adaptation (économie et politique

¹ Cet article a été effectué dans le cadre du projet EXCLIM (Gérer les déplacements des populations dues aux phénomènes climatiques extrêmes) financé par le programme Gestion et Impacts du Changement Climatique (GICC).

² C'est au rythme de six millions de personnes par an qu'augmenteront les déplacés, a-t-il précisé.

³ Climate Change 2007: the AR4 Synthesis Report Edited by Rajendra K. Pachauri, IPCC Chairman, Andy Resinger, Head of Technical Support Unit, The Core Writing Team. Published by IPCC, Geneva, Switzerland, 2007. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf

⁴ Le Programme de Développement des Nations Unies montre une très forte corrélation entre le niveau de développement d'un pays et le taux de mortalité associé aux catastrophes naturelles. UNDP (2004) *Reducing disaster risk – A challenge for development (Global Report)*, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, <http://www.undp.org/bcpr>, 146 p.

verte) et des stratégies d'atténuation (systèmes d'alerte précoce et de surveillance, amélioration des habitats, ancrage d'une culture du risque, politiques d'urgence) mises en œuvre par les Etats et la Communauté internationale. Par ailleurs, deux variantes de tailles que sont la croissance démographique et l'augmentation de la pression d'occupation dans les zones à risque (zones littorales ou inondables) exacerberont les impacts sur les populations. S'agissant des impacts sociaux, un certain nombre d'études soulignent les risques d'atteinte à la sécurité internationale⁵ et à la sécurité humaine, les multiplications de conflits sur les ressources vitales et surtout les millions de déplacements de populations induits par les conséquences des changements climatiques et les catastrophes naturelles⁶

Ces déplacements sont encore mal connus et ont suscité un colloque international⁷ d'experts et chercheurs à Bonn en octobre 2008 afin de faire un bilan des premières études sur les migrations liées aux dégradations de l'environnement. Plusieurs territoires et manifestations de ces phénomènes sont déjà identifiés : avancée du désert de Gobi en Chine, inondations au Bangladesh et dans le delta du Nil, submersion d'archipels comme les îles Tuvalu, Kiribati, fonte du permafrost des terres des Inuits⁸ d'Amérique du Nord et du Groenland, sécheresse de la bande sahélienne en Afrique de l'Ouest, etc.

C'est en 1985 que l'on clarifie le concept de « *environmental refugee* » dans la littérature d'une agence onusienne, plus exactement dans le Rapport d'Essam El-Hinnawi⁹ pour le Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE). Les réfugiés de l'environnement y sont définis 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* »¹⁰. Depuis, un certain nombre d'experts et de chercheurs s'oppose sur la terminologie à adopter pour nommer ces migrations. La littérature¹¹ scientifique relative aux migrations environnementales est sujette à une division entre spécialistes de l'environnement et des migrations, qui adoptent des positions souvent conflictuelles¹² quant aux réponses politiques et juridiques à apporter. Les experts et les universitaires -toutes disciplines confondues- se sont appropriés ce nouvel objet scientifique, en débattant les termes et les définitions. Faut-il parler de « migrants », de « réfugiés », de « déplacés », « d'apatride » ou simplement de « mobilité » ou « d'exode », etc. ? Faut-il réduire le débat autour des réfugiés du climat (victime des changements climatiques) ou inclure les réfugiés environnementaux ou écologiques (victimes des catastrophes naturelles ou anthropiques, des projets de développement, etc.) ? Ainsi, plusieurs appellations (réfugiés écologiques, réfugiés

5 Cf. Assemblée générale des Nations unies, Résolution du 3 juin 2009 sur les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité ; Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil européen sur les changements climatiques et la sécurité internationale, Bruxelles, 14 mars 2008, doc. S113/08, 11 p. ; Rapport du German Advisory Council on Global Change, World in Transition, Climate Change as a Security Risk, Earthscan, London, 2008, 248 p.

6 Selon John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, 90 % des catastrophes naturelles sont aujourd'hui liées au climat. Cf. ReliefWeb le 8 avril 2008 : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument>

⁷ <http://www.efmsv2008.org>

⁸ Cf. leur pétition à la Cour interaméricaine des droits humains : http://www.earthjustice.org/library/legal_docs/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-on-behalf-of-the-inuit-circumpolar-conference.pdf

⁹ El Hinnawi Essam, *Environmental refugees*, 1985, Nairobi, Kenya, PNUE.

¹⁰ Traduction libre de l'anglais.

¹¹ Voir le numéro 31 de la Revue Migrations Forcées, *Climate change and displacement*, 2008, 80 p.

¹² Pour l'apparition du concept dans la littérature scientifique : cf. Gemenne François, « Migration et environnement, état des savoirs sur une relation méconnue », in *Les journées d'études du GISTI, Quel statut pour les réfugiés environnementaux du 17 décembre 2007*, Paris, juin 2008, p. 5-11. Sur la question des conflits de position scientifique, voir la thèse de François Gemenne, *Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses*, Institut d'études politiques de Paris, avril 2009.

environnementaux, réfugiés climatiques, éco-réfugiés, « climate evacue », migrants de l'environnement, personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle, « environmentally displaced persons », etc.) cohabitent et sont employées par les agences onusiennes, les experts, les chercheurs, les universitaires, certains Politiques, les ONG et les médias selon leurs préoccupations institutionnelles respectives, sans qu'il y ait un véritable consensus. Ainsi, en 2007, sans que cela fasse l'unanimité -bien au contraire-, un groupe d'experts¹³ a défini les « réfugiés climatiques » comme les « *personnes qui ont quitté immédiatement ou sont sur le point de quitter dans un futur proche leur lieu de vie en raison d'une soudaine ou graduelle altération du milieu naturel causée par l'un des trois impacts dus aux changements climatiques suivant : conséquences de l'augmentation du niveau de la mer, événement climatique extrême (cyclones, tempêtes), sécheresse, raréfaction de l'eau* »¹⁴.

Le concept de « réfugié climatique » brouille les catégories classiques du droit qui s'avèrent inadaptées aux réalités complexes que recouvrent les migrations climatiques et environnementales. En effet, le terme de « réfugiés » est réservé en « droit » à ceux qui ont été reconnus comme tel au sens de la Convention de Genève. 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 donc aucune référence dans ce texte aux victimes de catastrophes naturelles, écologiques ou climatiques. En plus de satisfaire l'un des motifs susmentionnés, le candidat au refuge doit montrer qu'il a quitté son pays et que ce dernier ne le protège plus. Or, la migration climatique n'est pas exclusivement inter-étatique, elle sera le plus souvent interne (migration périurbaine, locale, régionale, etc.). L'expression de « réfugiés climatiques » est à cet égard critiquée par le HCR¹⁵ qui ne retient pas ces termes « connotés » mais préfère employer la notion de « déplacés », estimant qu'il existe déjà une notion appropriée pour définir les migrations environnementales ou climatiques : la notion de « personne déplacée interne ». Reste le cas particulier de l'appellation de la population d'un Etat Nation insulaire menacé de disparaître (Tuvalu) par les impacts des changements climatiques : sont-ils des « *apatrides* » ou constituent-ils plutôt une forme nouvelle d'apatridie ? En somme, les instruments juridiques n'offrent pas de protection *directe*¹⁶ aux réfugiés environnementaux : ni le droit international des réfugiés et des droits de l'Homme, ni le droit international de l'environnement, ni le droit international humanitaire n'envisagent directement leur protection. Comment penser alors leur protection ? Faut-il imaginer une protection locale, régionale, nationale ou internationale ?

Walter Kälin, Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'Homme des personnes déplacées dans leur propre pays a identifié cinq scénarios¹⁷ de déplacement induits par les changements climatiques. Selon le HCR, ces scénarios « *constituent un point de départ*

¹³ Biermann Frank and Boas Ingrid, *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance system to Protect Climate Refugees*, Global Governance Project, november 2007, 39 p.

¹⁴ *Idid.*, p. 14, traduction libre de l'anglais.

¹⁵ UNHCR, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR », 23 octobre 2008, Version française, p. 7.

¹⁶ Sur la question des instruments juridiques : Véronique Magniny, *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit, (dactylographiée), Université de Paris Panthéon Sorbonne, 1999, 695 p. Christel Cournil, « Vers une reconnaissance du « réfugié écologique ? Quelle(s) protection(s) Quel(s) statut(s) ? », *Revue du droit public*, juillet-août 2006, n° 4, p. 1035-1066. Christel Cournil et Pierre Mazzega, « Catastrophes écologiques et flux migratoires : Comment protéger les « réfugiés écologiques » ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4, décembre 2006, p. 417-427 et « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2007, (23), 1, p. 7-34.

¹⁷ *The Climate Change – Displacement Nexus* présenté par le Professeur Walter Kälin, Panel on disaster risk reduction and preparedness: addressing the humanitarian consequences of natural disasters, ECOSOC Humanitarian Affairs Segment, 16 juillet 2008.

utile pour analyser la nature du déplacement et évaluer les besoins de protection et d'assistance de ceux qui quittent leur foyer : -catastrophes hydrométéorologiques (inondations, ouragans/typhons/cyclones, glissements de terrain, etc.) ; -zones qualifiées par les gouvernements comme à haut risque présentant un danger pour l'habitat humain ; -dégradation de l'environnement et catastrophes à déclenchement lent (par exemple réduction des ressources en eau, désertification, inondation récurrente, salinisation des zones côtières, etc.) ; -le cas des petits Etats insulaires « qui risquent la submersion » ; et -un conflit armé amorcé par une diminution des ressources essentielles (eau, vivres) en raison des changements climatiques »¹⁸. Les Etats et la Communauté internationale ont sans doute ici l'un des défis les plus difficiles et urgents à relever. En effet, la complexité de l'évolution du climat et de ses impacts sur le fonctionnement des écosystèmes, la diversité des interdépendances entre les sociétés et leurs environnements et la dimension aléatoire des risques conduisent à réfléchir aujourd'hui plus que jamais aux mesures à inventer et à mettre en œuvre pour faire face aux « *inconnues inconnues* »¹⁹. Comment prévenir, secourir, protéger, réinstaller les populations déplacées dues aux impacts des changements climatiques ? Les politiques locales régionales et internationales seront-elles à la hauteur de ces défis ? Les instruments juridiques seront-ils capables d'appréhender et de réguler la complexité de ces situations inextricables ?

Notre contribution a vocation à enrichir les réflexions sur les potentialités du droit international ainsi qu'aux anticipations nécessaires pour parvenir à gérer au mieux la question des déplacements de population. Les questions de la prévention, du secours, de la protection, de la réinstallation des déplacés et de la part de la responsabilité des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serres mobilisent plusieurs aspects du droit international qu'il convient de retracer. Plusieurs pistes juridiques relatives à des protections pour les réfugiés climatiques sont actuellement discutées dans les milieux universitaires, politiques, associatifs et d'experts, etc. Nous édifions une typologie de ce « droit-fiction » en insistant tant sur le degré de réalisme et que sur la faisabilité de ces pistes. La mise en place d'une protection internationale soulève d'importantes interrogations sur la capacité²⁰ du droit international public à construire un instrument juridique véritablement protecteur pour ces réfugiés. Nous retraçons les propositions de modification de la *lex data* (I) et les approches inédites de *lex ferenda* (II) relatives à la protection des réfugiés climatiques.

I. Inclure les réfugiés climatiques dans les protections juridiques existantes : modifier la *lex data*

Deux voies de *lex data* sont envisageables. La première consisterait à construire un véritable droit pour les personnes déplacées internes et les victimes de catastrophes en y incluant les réfugiés climatiques. La seconde piste consisterait à modifier les conventions internationales relatives aux réfugiés, aux apatrides ou aux changements climatiques.

A. Renforcer la « protection des personnes déplacées internes » et la « protection des personnes en cas de catastrophes »

¹⁸ UNHCR, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR », *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ Formule du Secrétaire d'État à la Défense D. Rumsfeld : « *The challenge for the industry really is to think about the unknown unknowns* ».

²⁰ Chemillier-Gendreau Monique, « Faut-il un statut international de réfugiés écologiques ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2006, pp. 446-453.

Deux pistes peuvent être successivement analysées : d'une part, le renforcement de la protection des personnes déplacées internes et d'autre part, la protection des victimes de catastrophes. Ces dernières victimes ont fait l'objet de récentes discussions devant la Commission du droit international.

En premier lieu, selon le HCR, en 2007 environ 24,5 millions de personnes dans le monde étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays, forcées de quitter leur lieu d'habitation en raison de conflits armés, éthiques, religieux, d'une situation humanitaire difficile, d'une catastrophe naturelle ou fuyant des projets de développement tels que la construction d'un barrage par exemple, etc. Alors même qu'ils se déplacent et ont besoin d'une protection, les déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne sont toutefois pas appelés « réfugiés » car ce terme est réservé à ceux qui ont franchi une frontière internationale et se sont vus reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Ils sont dénommés : personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIPP) depuis l'adoption des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* en février 1998²¹, sous l'impulsion de Francis Deng, l'ancien représentant du secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'Homme des personnes déplacées internes. Ce texte a tenté d'ordonner dans un même document des droits et des obligations, mais surtout il a surtout défini internationalement les PDIPP en clarifiant les ambiguïtés existantes et en dépassant les lacunes des textes internationaux sur la question de la migration interne. Ainsi, les PDIPP sont « *des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat* ». Certains déplacés environnementaux sont des victimes de catastrophes naturelles ; cette définition pourrait être précisée et élargie à tous les déplacés en raison d'un motif environnemental²². On pourrait aussi imaginer un « avenant » ou un article spécifique sur les déplacés environnementaux inclus dans les Principes directeurs. Ces derniers s'inspirent du droit international relatif aux droits de l'Homme et du droit international humanitaire et selon l'article 1^{er} « *les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, sur un pied d'égalité, en vertu du droit international et du droit interne, des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays. Elles ne font l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* ». L'assistance et l'aide humanitaire incombent donc en premier lieu aux autorités nationales. Lorsque les autorités nationales ne sont pas en mesure d'offrir une protection ou une assistance, les organisations humanitaires internationales peuvent protéger et aider les PDIPP. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales nationales et

²¹ 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). Pour comprendre l'historique et les 10 ans d'application des principes directeurs : cf. « Déplacement interne dix ans de principes directeurs », *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, 40 p.

²² « *Le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays a noté la pertinence des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998) dans le cas d'une catastrophe naturelle, même si son analyse porte principalement sur les cas de déplacements liés à un conflit. Voir Walter Kälin, « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, n° 32 (Washington: American Society of International Law, 2000), p. 1, par. 2 (« Aux fins de ces principes, on entend par personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les personnes ou groupes qui ont été contraints ou obligés de fuir leur maison ou leur lieu habituel de résidence, en particulier en raison des effets de [...] catastrophes naturelles ou d'origine humaine ou pour éviter de subir ces effets, sans avoir franchi une frontière nationale reconnue par la communauté internationale ») », cité par le Rapport de la CDI, *La protection des personnes en cas de catastrophe*, mémoire du secrétariat, 11 décembre 2007, p. 164 (note 764).*

internationales le font déjà (hébergement, hygiène, surveillance, foncier, droits, etc.). Les gouvernements peuvent créer des structures juridiques dédiées aux déplacements internes ou adopter les principes directeurs dans leur législation nationale.

Plusieurs pays ont déjà intégré les principes directeurs dans le droit interne puisqu'environ vingt gouvernements ont adopté des lois ou mis en place des politiques portant sur les PDI, et cela même s'ils ne suivent pas toujours le texte des principes²³. De même, certaines lois non conformes aux principes directeurs ont été modifiées en Géorgie et la Cour constitutionnelle colombienne a intégré les principes directeurs dans son droit. L'organisation des Etats américains (OEA) a adopté une résolution sur les déplacés internes en 2008²⁴ en se référant aux Principes directeurs. En somme, ces principes ont été reconnus comme une norme utile de *Soft Law*, mais ils n'ont aucun effet contraignant et souffrent malgré les quelques exemples ci-dessus mentionnés, d'une application limitée dans la plupart des pays concernés. En avril 2009, lors d'un sommet exceptionnel en Ouganda, l'Union africaine doit approuver définitivement une Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées²⁵; ce texte s'inspire largement des Principes Directeurs. Ce traité régional constituera le seul outil contraignant sur la question. Reste à voir si ce futur traité de *hard law* sera effectif sur le continent africain... Depuis l'affirmation de ces principes, la doctrine, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales ont présenté de nombreux projets²⁶ et propositions afin que des garanties complémentaires plus opérationnelles soient intégrées dans le droit interne et la pratique des Etats. Par exemple, selon un projet portant sur « *le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* »²⁷, l'Etat devrait s'acquitter de sa responsabilité en respectant douze points²⁸ essentiels envers les PIDPP. La doctrine encourage même les Etats à intégrer dans leur droit interne (affirmation des droits) et à mettre en pratique (application effective) les principes directeurs et certaines bonnes pratiques d'accueil tels qu'entre autres la liberté de passage pour les ONG ou la sécurité du personnel humanitaire. Suivant cette logique de propositions, un élargissement de la définition des PIDPP à tous les déplacés environnementaux et même un saut qualitatif vers une reconnaissance en droit international positif pourrait être envisagé par l'adoption par exemple d'une Convention de l'ONU sur les droits humains des PIDPP²⁹). Cette initiative ambitieuse pousserait les Etats à insérer plus nettement dans leur législation

²³ La Turquie, l'Angola, le Burundi, la Colombie, le Libéria, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka : Elizabeth FERRIS, « Évaluer l'impact des Principes : une tâche inachevée » in *Déplacement interne dix ans de Principes directeurs*, *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, p. 10-11.

²⁴ Résolution de OEA sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, juin 2008

²⁵ Cf. Brigitta Jaksá et Jeremy Smith, « Afrique : des principes facultatifs se transforment en normes contraignantes », in *Déplacement interne dix ans de Principes directeurs*, *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, p. 18-19.

²⁶ Global IDP Project.

²⁷ Brookings Institution-Université de Berne, (2005) *Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : cadre normatif précisant les responsabilités des Etats*, 41 p. (<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm>).

²⁸ 1) Empêcher les déplacements de personnes et limiter leurs effets indésirables ; 2) Sensibiliser davantage au problème l'ensemble de la population ; 3) Recueillir des données sur le nombre et l'état des PDIPP ; 4) Soutenir une formation concernant les droits des PDIPP ; 5) Créer un cadre juridique pour protéger les droits des PDIPP ; Cadre normatif précisant les responsabilités des Etats ; 6) Formuler une politique nationale concernant le déplacement de personnes à l'intérieur du pays ; 7) Désigner un point focal institutionnel pour les PDIPP ; 8) Encourager les organismes nationaux de défense des droits de l'homme à intégrer le problème du déplacement de personnes à leur travail ; 9) Assurer la participation des PDIPP à la prise de décisions 10) Soutenir des solutions durables ; 11) Affecter des ressources adéquates au problème 12) Coopérer avec la communauté internationale lorsque la capacité nationale n'est pas suffisante.

²⁹ Voir les propositions de Walter Kälin, « Le futur des principes directeurs » in *Déplacement interne dix ans de Principes directeurs*, *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, p. 38-39. Il n'est pas favorable à l'adoption d'un traité.

des obligations d'accueil pour les personnes déplacées internes (plan d'évacuation, installation provisoire, droit à l'assistance et à la non-discrimination de l'aide, respect des spécificités locales, protection des camps, possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une re-installation dans d'autres régions, etc.). Aujourd'hui, cette assistance n'en est qu'à ses balbutiements³⁰ et pour certains, les Principes pourraient être améliorés en les liant au concept de « *Responsabilité de Protéger* »³¹. En tout état de cause, l'élargissement de la définition des PDIPP aurait l'avantage d'offrir une protection à toutes les personnes déplacées internes quel que soit le motif de déplacement et surmonterait la difficulté d'une définition non consensuelle des réfugiés climatiques ou environnementaux. En revanche, elle aurait pour inconvénient de diluer la protection des réfugiés climatiques dans celle des personnes déplacées internes et de ne pas permettre de faire émerger des responsables. Le volet « justice climatique » pourrait néanmoins se construire en parallèle avec un mécanisme de responsabilité commune mais différenciée et un fonds de compensation (avec la création d'un tribunal pénal de l'environnement³² ou une organisation mondiale de l'environnement³³). Demeure toutefois le problème de l'effectivité de ce droit et de sa mise en œuvre difficile (car très coûteuse) dans les pays pauvres particulièrement exposés et vulnérables aux changements climatiques et aux catastrophes. Enfin, l'application de ces principes souffre de reconnaissance institutionnelle, aucune organisation ou agence n'est aujourd'hui, seule, responsable de la protection des PDIPP. L'approche sectorielle « *cluster approach* » a été adoptée en 2005³⁴, la délivrance de l'aide s'effectue entre plusieurs agences onusiennes (par exemple le HCR assurent les aspects juridiques, la gestion des camps et l'hébergement des PDIPP ; mais entrent aussi en action le PNUD, l'OMS, le FNUE, l'UNICEF, etc.) et se posent ainsi de ce fait des difficultés de coordination de l'aide³⁵.

En second lieu, le 4 novembre 2008, la Commission du droit international lors des travaux de la 60^{ème} session s'est exprimée sur la protection des personnes en cas de catastrophe. Le travail de la CDI consiste à réfléchir à l'amélioration, le développement progressif et la codification du droit international. Début 2008, un rapport préliminaire de M.

³⁰ Même si des propositions d'amélioration ont été faites telles que le -droit à l'assistance et à la non-discrimination de l'aide (de manière à éviter le détournement de l'aide par des groupes, des minorités, une caste etc.), -la protection spécifique des femmes et des enfants, -la sécurité publique des PDIPP (Protection des camps), -l'accès à un logement, à un niveau de vie convenable (emploi et accès aux terres), au soin, à l'éducation, -la facilitation des démarches administratives (papiers d'identité, titres fonciers, etc.), -une bonne gestion des droits de propriété après les catastrophes écologiques, -la libre circulation dans le pays, -l'intégration locale, -la possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une re-installation dans d'autres régions, etc. cf. Brookings Institution-Université de Berne, *op. cit.*

³¹ Erin Mooney, « Les Principes directeurs et la responsabilité de protéger » in *Déplacement interne dix ans de principes directeurs*, *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, p. 11-13. Pour le concept voir numéro spécial : *Revue ASPECTS* n° 2, 2008, <http://www.revue-aspects.info/spip.php?article34>. SFDI, *La responsabilité de protéger* - Colloque de Nanterre, Pedone, 2008, 362 p.

³² Cf. intervention au colloque sur *Les catastrophes écologiques et le droit Échecs du droit, appels au droit* à la Faculté de droit de Limoges de Monique Chemillier-Gendreau sur les catastrophes écologiques en droit international, le 11 mars 2009.

³³ Charlotte Ranelli, *La nouvelle diaspora du XXI^e siècle : les réfugiés environnementaux*, Université Paul Cézanne- Aix Marseille III, IEP, Mémoire pour l'obtention du diplôme, sous la direction de Guy SCOFFONI, 2009, p. 106-111

³⁴ Roberta Cohen, « L'élargissement du rôle du HCR aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », *Revue des Migrations Forcées*, 2005, pp. 9-11. Voir l'évolution de son rôle : Khassim Diagne et Hannah Entwisle, « L'UNHCR et les Principes directeurs », in *Déplacement interne dix ans de principes directeurs*, *Revue des Migrations Forcées*, GP 10, décembre 2008, p. 33-34.

³⁵ Joël R. Charny, « La nécessité d'une nouvelle approche face aux déplacements internes », *Revue des Migrations Forcées*, 2005, p. 20-21 ; Jens-Hagen Eschenbächer « Comment assurer un meilleur fonctionnement du système d'action concertée », *Revue des Migrations Forcées*, 2005, pp. 15-16.

Valencia-Ospina³⁶ a fait « *l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe, présenté les sources de droit et les travaux de codification et de développement du droit en la matière, exposé dans leurs grandes lignes les différents aspects du cadre général du sujet de façon à déterminer les principales questions juridiques à traiter et formulé des conclusions provisoires* »³⁷. Le rapport³⁸ de la CDI retient une définition large des catastrophes puisque sont prises en compte les catastrophes naturelles que les catastrophes d'origine humaine. Chaque phase de la catastrophe, avant, pendant et après (prévention, mitigation, adaptation, restauration) est abordée. La notion de protection est globalement définie puisqu'elle inclut les questions d'intervention, de secours et d'assistance. Ainsi, la question des déplacés environnementaux n'est pas étrangère à ce travail, bien au contraire elle pourrait l'enrichir et lui donner une dimension nouvelle. Le rapport révèle que le droit des victimes de catastrophes n'est pas linéaire et facile à identifier. Il fait intervenir plusieurs branches du droit international (droit international des droits de l'Homme, droit international des réfugiés et des personnes déplacées, droit international humanitaire, droit international de l'environnement, etc.) mais également plusieurs ordres juridiques (droit international et droit interne d'un ou de plusieurs Etats) et enfin qu'il existe une diversité de textes de portée juridique très variable. S'agissant des futures réflexions à mener au sein de la CDI, le rapporteur spécial a proposé deux directions allant dans le sens de l'émergence d'un véritable *droit international d'intervention en cas de catastrophes*. D'une part, l'idée de réfléchir à une codification de ce droit sous la forme d'une éventuelle Convention-Cadre sur la protection des personnes en cas de catastrophe a été émise. Il s'agirait d'identifier et de préciser les principes du droit coutumier concernant l'offre de secours ou d'assistance des Etats, des organisations internationales compétentes et les conditions d'acceptation d'une telle offre pour un Etat affecté. D'autre part, une autre solution consisterait à réfléchir à la consolidation des règles existantes pour une véritable coopération internationale, dans l'intérêt des victimes de catastrophes, et dans le respect des « *principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de souveraineté* ». En somme, ce récent travail doctrinal sur les victimes de catastrophes peut être porteur³⁹ de solution pour la question des déplacés environnementaux. Même si les rapports ne les mentionnent pas explicitement, cette thématique sera tôt ou tard abordée comme l'une des conséquences possible des catastrophes. Pourquoi alors ne pas penser à un véritable statut de victime de catastrophe en droit international prenant en compte un aspect réservé aux déplacements qu'elles engendrent. Ce serait l'occasion de répondre globalement à la problématique des catastrophes et donc par ricochet aux déplacements de population. Des propositions visant à développer « *un droit à l'assistance* »⁴⁰ en cas de catastrophe ont déjà été faites avec par exemple : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003⁴¹, les directives opérationnelles sur les droits de l'Homme et les

³⁶ Rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598) et le mémorandum du secrétariat, axé essentiellement sur les catastrophes naturelles (A/CN.4/590 et Add.1 à 3) du 5 mai 2008, 23 p.

³⁷ Rapport de la CDI, de la 60e session (5 mai au 6 juin et 7 Juillet au 8 août 2008), Assemblée générale, supplément N° 10 (A/63/10), Chapitre 9, p. 332.

³⁸ Rapport de la CDI, *La protection des personnes en cas de catastrophe*, mémoire du secrétariat, 11 décembre 2007, 172 p.

³⁹ Elise Ruggeri, *La protection des victimes de catastrophes naturelles en droit international : du sinistré à la question du « réfugié climatique »*, Mémoire de Master 2 Recherche Droit des relations économiques internationales et communautaires, 2008.

⁴⁰ Jean-Marc Lavieille, « L'assistance écologique », *Revue européenne de droit de l'environnement*, décembre 2006, n°4, p.400-412.

⁴¹ Adoptée à la session de Bruges le 2 septembre 2003, après 10 années de travail sur le sujet; voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-I (2002-2003), pp. 399-576 et vol. 71-II (2004), pp. 133-250.

catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations⁴², l'adoption en 2007 par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe⁴³, le projet de directives internationales pour les opérations d'assistance humanitaire⁴⁴, la Charte humanitaire du projet Sphère et les normes minimales pour les interventions lors des catastrophes⁴⁵, les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, dites « Directives d'Oslo », etc. Il convient de réfléchir à ces propositions au regard de la problématique des migrations environnementales, elles constituent des points de départ de réflexion pour des solutions tant en matière de prévention, d'assistance, de secours à organiser qu'à la réinstallation des populations.

B. Modifier les Conventions internationales existantes

Les propositions de modification du droit vont dans deux directions : soit amender le droit international des réfugiés et des apatrides, soit modifier le droit international de l'environnement par le biais de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Tout d'abord, l'ajout d'un Protocole à la Convention de Genève ou l'extension de son article 1^{er} A ont été notamment développés au Colloque de Limoges en 2005 et aux Maldives⁴⁶ en 2006. Selon, Dorothée Lobry⁴⁷, on pourrait inclure les réfugiés écologiques dans la Convention de Genève en l'actualisant au regard de l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme (DUDH) qui consacre, selon elle, le droit de l'Homme à l'environnement en énonçant : « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* ». Jessie Cooper⁴⁸ estime que l'on pourrait étendre la définition de réfugié en ajoutant « *les conditions environnementales dégradées menaçant sa vie, la santé, le moyen de la subsistance, ou l'utilisation des ressources naturelles* »⁴⁹ à l'article 1^{er} A de la Convention de Genève. Si elle précise que cette définition incorporerait les valeurs des principes découlant des droits de l'Homme (DUDH, Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) et Pacte international sur les droits économiques et sociaux et culturels (PIDESC)) à la définition du réfugié, elle précisait néanmoins que cette tâche en apparence facile ne l'est pas. En premier lieu, pour des raisons de technique juridique car le vocabulaire « droit de l'Homme » n'inclut pas suffisamment encore les dynamiques environnementales. En second lieu pour des raisons politiques, il est peu probable qu'une telle extension de texte soit envisagée sur une échelle globale, cette initiative trouverait d'importantes résistances. Toutefois, la définition du réfugié n'a pas été figée par le texte fondateur, les Etats parties

⁴² *Op. cit.*, approuvées par le Groupe de travail du Comité permanent le 9 juin 2006, sur proposition du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées, Walter Kälin. Publié par le Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Washington, 2006.

⁴³ <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/guidelines/guidelines-fr.pdf>

⁴⁴ Par l'Institut Max Planck de droit comparé et de droit international, 1991.

⁴⁵ Genève, adopté en 2000 et révisé en 2004.

⁴⁶ First meeting to discuss Protocol on environmental refugees : recognition of environmental refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the status of refugees, 14 et 15 août 2006, Maldives.

⁴⁷ Dorothée Lobry, « Pour une définition juridique des réfugiés écologiques : réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement », in Exodes écologiques, *Revue Asylon(s) en ligne*, n° 6, 2008, <http://terra.rezo.net/article846.html>

⁴⁸ Jessica B. Cooper, « Environmental refugees : meeting the requirements of the refugee definition », symposium on Endangered Species Act, *New York University Environmental law Journal*, 1998.

⁴⁹ *Ibid*, traduction libre de l'anglais.

peuvent élargir la définition. Le principal avantage d'un amendement de la Convention de Genève réside dans son application qui serait de mise en œuvre facile puisque les Etats parties à la Convention de Genève ont mis en place un système de reconnaissance déjà opérationnel (exemple de l'OFPRA en France). En revanche, un tel mécanisme ne permettrait pas d'inclure les déplacés internes. Or, il n'est pas certain que les réfugiés climatiques arrivent à franchir les frontières et invoquent avec succès cette nouvelle protection. Par ailleurs, l'application de la Convention de Genève par les organismes de reconnaissance des pays du Nord est depuis quelques années très restrictive, en conséquence il est peu probable que cette solution offre une protection « massive » surtout dans un contexte de repli et de fermeture des frontières. N'oublions pas que si la Convention de Genève est construite sur une définition internationale, celle-ci est mise en œuvre grâce à la détermination du statut par les autorités nationales compétentes. De surcroît, ce Protocole ne ruinerait-il pas le subtil édifice conventionnel et par conséquent la logique déployée par le droit international des réfugiés d'après guerre ? Ne risque-t-on pas de bouleverser le droit d'asile avec une refonte de la définition de réfugié ? Enfin, la mise en place d'un tel Protocole occulte la question de la responsabilité politique, écologique et économique à l'origine de tels déplacements. Il faudra imaginer un mécanisme de responsabilité à côté de cette protection. Il serait sans doute « moins risqué » et plus facile⁵⁰ de développer au niveau national ou régional sur le plan européen par exemple une protection subsidiaire pour des motifs humanitaires relativement extensifs afin d'anticiper les déplacements climatiques transfrontaliers ou inter-étatiques. A titre d'exemple, la législation suédoise organise une protection alternative au statut de réfugié pour les personnes qui ont besoin de protection en raison d'un désastre environnemental dans leur pays⁵¹. Reste la question déjà abordée des apatrides et de la situation de Tuvalu : comment amender le droit international sans en perdre le sens originel ? Selon l'article 1^{er} §1 de la Convention de New York du 28 septembre 1954⁵², l'apatride est « *la personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». En pratique, en droit international l'apatridie peut résulter : - d'un conflit de lois entre plusieurs pays ne permettant d'obtenir une nationalité ni par le droit du sol, ni par le droit du sang, - d'une déchéance de nationalité ou - d'une défaillance administrative. La Convention sur la réduction des cas d'apatridie adoptée à New York le 30 août 1961 (entrée en vigueur en 1975, non ratifiée par la France) complète la définition d'apatride en obligeant les Etats Parties à réduire les cas d'apatridie et les engagent à faciliter la naturalisation des apatrides. La disparition « physique » de l'Etat (disparition du territoire étatique) n'est pas prévue dans les textes ou leurs interprétations actuelles⁵³. Or, la spécificité des îles de Tuvalu et de sa population « *tient au fait qu'il n'y a pas de déni de nationalité mais au contraire, une volonté de préserver les liens juridiques et politiques, en faisant pérenniser l'existence de l'Etat* »⁵⁴. Il conviendra donc de reconnaître des droits à une population et non seulement à quelques individus. Faut-il alors réinventer ou actualiser cette catégorie juridique ?

Par ailleurs, un groupe de chercheurs⁵⁵ propose d'offrir une protection *sui generis* avec une reconnaissance légale du concept grâce à l'adoption d'un Protocole sur les réfugiés climatiques qui serait annexé à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements

⁵⁰ Il faut souligner néanmoins les limites des protections subsidiaires : souvent temporaires et peu protectrices par rapport au statut de réfugié conventionnel.

⁵¹ Cf. <http://www.migrationsverket.se/english.jsp>

⁵² ONU, *recueil des traités*, Tome 360, 117.

⁵³ Jane McAdam, « Climate change “refugees” and international law », *Judicial review today Climate change and environmental planning law, The journal of the NSW Bar association*, Winter 2008, p. 28.

⁵⁴ Elise Ruggeri, *La protection des victimes de catastrophes naturelles en droit international : du sinistré à la question du « réfugié climatique »*, Mémoire de Master 2 Recherche Droit des relations économiques internationales et communautaires, 2008, p. 89.

⁵⁵ Biermann Frank et Boas Ingrid, *op. cit.*

Climatiques de 1992. Ce texte tournerait autour de cinq principes : Principe de relocalisation ou de réinstallation, Principe de la réinstallation plutôt que de la protection temporaire, Principe de droits collectifs offerts aux populations locales, Principe d'assistance internationale à l'intérieur des Etats, Principe de la répartition internationale du fardeau de l'accueil. Un comité exécutif de reconnaissance et de réinstallation des réfugiés climatiques veillerait à l'application effective de ce Protocole grâce à l'instauration d'un fond spécifiquement créé (*Climate Refugee Protection and Resettlement Fund – CRPRF*). Le principal avantage d'une telle solution est qu'elle lie la protection des réfugiés climatiques à la responsabilité des Etats dans les changements climatiques. Toutefois, ce projet présente l'inconvénient de réduire la catégorie des réfugiés de l'environnement à protéger en n'offrant une protection internationale qu'aux réfugiés climatiques. Pour ces derniers, leur définition reste encore à circonscrire, elle suscitera d'intenses débats.

II. Une protection nouvelle pour les réfugiés climatiques : vers une *lex ferenda* ?

Deux pistes de *lex ferenda* sont envisageables : la première la plus ambitieuse et la moins réaliste à court terme serait d'adopter une convention internationale spécifique, la seconde consisterait à adopter des accords spéciaux bilatéraux pour les premiers réfugiés climatiques.

A. Construire une protection spécifique

La création d'une nouvelle Convention internationale a été notamment développée au colloque de Limoges en 2005 et dans la thèse de Véronique Magniny⁵⁶. Selon cette dernière, la protection des réfugiés de l'environnement ne peut trouver de réponse adaptée que par la solidarité internationale. Les impacts complexes des catastrophes ne permettent plus de raisonner en terme de frontière étatique et donc de protection nationale, mais bien en terme de protection globale. Véronique Magniny propose d'opter pour l'adoption d'un traité international multilatéral afin que les Etats puissent, notamment, être contraints par leurs engagements internationaux. Une Convention permettrait d'entériner les règles internationales coutumières en matière d'accueil des réfugiés⁵⁷ : les règles d'hospitalité minimales essentiellement développées dans certains pays du Sud. Ce serait également l'occasion d'insérer de nouvelles exigences pour l'accueil des réfugiés, relatives au traitement digne des réfugiés par le pays d'accueil, et ce, que le déplacement du réfugié soit interne ou international. En plus, d'une simple tolérance dans le territoire d'accueil, des droits nouveaux tenant à l'entretien physique et moral, au droit au travail, au logement décent ainsi que des obligations selon les catégories de déplacés ou réfugiés (temporaires ou définitifs) pourraient être inclus. Cette Convention offrirait une protection collective. Les dégâts des catastrophes écologiques « brutales » ou « latentes » entraînent la plupart du temps des migrations de groupes. L'approche *prima facie* serait sans doute préférable. L'approche collective de la migration risque d'être l'une des caractéristiques les plus difficiles à accepter pour les Etats du Nord, et ce, même si les Etats membres de l'Union européenne ont récemment adopté une directive instituant une protection temporaire collective⁵⁸. En effet, les pays du Sud sont

⁵⁶ Véronique Magniny, *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit (dact.), Université de droit, Paris, Panthéon Sorbonne, 1999, 645 p.

⁵⁷ Véronique Magniny, *op. cit.*, pp. 97-137.

⁵⁸ 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 Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JOCE* L 212, 7 août 2001, pp. 12-23.

davantage habitués à traiter les questions de refuge collectif (Amérique centrale et Latine, Afrique) alors que les pays du Nord (européens) sont fidèles à l'approche individuelle de la Convention de Genève et des droits de l'Homme. La députée suédoise Tina Acketoft, rapporteuse auprès de la Commission « Migration, Réfugié, Population » du Conseil de l'Europe sur les réfugiés écologiques s'est prononcée en faveur d'une Convention européenne. Son rapport du 23 décembre 2008 encourage l'Europe à être pionnière en adoptant un texte juridique régional original (cf. *infra*).

Malgré ces louables intentions, force est de penser que de telles propositions de textes juridiques auront aujourd'hui du mal à obtenir le nombre nécessaire de signatures pour entrer en vigueur étant donné le contexte actuel peu favorable. Les pays du Nord se sont engagés, depuis plusieurs années, dans des politiques restrictives de l'asile et de l'immigration. A titre d'illustration, on peut souligner le défaut d'adoption par les pays européens de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990⁵⁹. Cette Convention n'a été ratifiée que par les pays « générateurs » d'immigration de travail, aucun pays européen ou pays du Nord ne semble être prêt à adopter un traité leur imposant des obligations en matière d'immigration irrégulière. Autrement dit, les exigences ambitieuses d'un traité de *hard law* sur les réfugiés climatiques ou environnementaux risquent de susciter peu d'enthousiasme dans un contexte de politique sécuritaire. En revanche, les pays du Sud auront certainement plus d'intérêts à soutenir un tel projet puisqu'une grande majorité d'entre eux seront plus durement touchés par les prochaines catastrophes et les impacts du changement climatique. Ils ont donc tout intérêt à défendre une Convention misant sur la solidarité internationale.

De surcroît, selon Véronique Magniny, un tel traité international devra être accompagné d'une « logistique » importante. Des camps temporaires (lorsque le logement dans les structures du pays d'accueil ne le permet pas) pourraient être instaurés⁶⁰. La protection internationale aurait en effet pour objectif premier de satisfaire aux besoins vitaux des populations réfugiées (refuge, hygiène, alimentation, logement, soin, etc.). Elle offrirait un véritable statut de droits et d'obligations. Ainsi, le principe de non-refoulement, le droit au regroupement familial, le droit au travail ainsi que le droit aux prestations sociales pourraient être insérés. Des droits élémentaires à la personne humaine (droit à la vie, à la dignité humaine, droit à la santé, droit à l'alimentation, à l'habitat, à l'information, et à la réinstallation, etc.) y seraient affirmés. En somme, cette protection internationale nouvelle créerait un lien juridique inédit entre la personne à protéger et le pays d'accueil.

Reste en suspens la question de la détermination de cette protection internationale ou plus exactement de l'autorité chargée de déclencher la protection ? La création d'une Commission de qualification « mixte » composée de diverses personnalités a été proposée⁶¹. Cette Commission aurait le mérite de répondre rapidement aux dégâts occasionnés par un violent phénomène climatique et de traiter ainsi en urgence les déplacements environnementaux. La demande de qualification serait faite par un ou plusieurs Etats après une catastrophe brutale (par exemple les Etats touchés par le sinistre). Mais également lors de catastrophes « latentes » (sécheresse), la protection pourrait être demandée par un groupe de victimes⁶². En toute hypothèse, selon Véronique Magniny, la protection devra être déclenchée dans les plus brefs délais, soit moins de dix jours, après une catastrophe « brutale » ou après la

⁵⁹ Adoptée le 18 décembre 1990 par l'Assemblée Générale des Nations Unies et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003 (soit 13 ans après l'adoption).

⁶⁰ Véronique Magniny, *op. cit.*, p. 503.

⁶¹ Un représentant de l'Etat ou des Etats d'origine des réfugiés, de l'Etat ou des Etats d'accueil des réfugiés, du HCR, du secrétariat général des Nations Unies, du CICR, du PNUE et trois représentants de la communauté internationale, cf. Véronique Magniny, *op. cit.*, p. 533.

⁶² Ce qui risque de poser en pratique des difficultés matérielles pour les populations isolées ou nomades.

saisine de la Commission par un groupe de personnes victimes d'une catastrophe plus diffuse. Après consultation de l'Etat touché et de l'Etat ou des Etats d'accueils, le HCR en coordination avec d'autres agences onusiennes pourrait déclencher la protection internationale et suivre, sur le terrain, les opérations d'accueil. En étroite collaboration avec les organismes opérationnels des Nations Unies, les gouvernements, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales et les organisations humanitaires intergouvernementales, l'Office des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) pourrait, par exemple, participer tant à l'assistance, à la protection qu'à la prévention des déplacements. Au niveau institutionnel, Tracey King⁶³ propose la création d'un mécanisme international de coordination des déplacements environnementaux (*International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement*, ICMED) qui permettrait de coordonner les travaux des agences et organisations qui travaillent déjà sur l'une des différentes facettes de la problématique des migrations environnementales. Selon elle, il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle organisation qui traiterait spécifiquement des déplacés ; les outils et l'expertise nécessaires existent actuellement dans les différentes organisations internationales. Toutefois, ces organisations sont incapables d'exploiter la totalité de leurs capacités, il faut donc qu'elles se coordonnent mieux. Tracey King décrit précisément les missions que pourrait remplir ce mécanisme : il capitaliserait les compétences de chaque organisation dans les domaines de la prévention, de l'adaptation, de l'atténuation, de la réhabilitation et de la réinstallation des déplacés de l'environnement. Il aurait pour mission de prévenir les causes des déplacements et de protéger les personnes grâce aux actions coordonnées du PNUE, du PNUD, de l'OIM, du HCR, de l'OCHA. En cas d'urgence, le ICMED synthétiserait et analyserait la recherche scientifique afin d'identifier les causes des déplacements de population et ainsi développer des techniques plus efficaces de prévention des dommages environnementaux et des déplacements de population. L'ICMED devrait également coordonner l'information et la sensibilisation aux risques par le biais de campagnes auprès des populations et aider les Etats à développer ou améliorer les plans de préparation aux catastrophes. Sur le volet de l'assistance avec l'OCHA, l'ICMED coordonnerait l'aide aux personnes déplacées ainsi que la réhabilitation des zones affectées (travaux de reconstruction) afin d'envisager des retours possibles des personnes déplacées dans leurs foyers. En cas d'impossibilité de retour, l'ICMED pourrait mutualiser les efforts de réinstallation permanente des personnes déplacées dans un nouvel espace grâce à l'expérience de l'OIM et du HCR afin de préparer au mieux les zones d'accueil. Les propositions de Tracey King sont très pointues et montrent que la création d'un mécanisme « interinstitutionnel » pourrait fédérer un ensemble d'organisations sur la problématique transversale des migrations environnementales et donc travailler ensemble sur la protection des populations à risques. Ce qui semble être déjà le cas puisque les réflexions⁶⁴ sur la thématique sont engagées entre ces différents organismes et organisations.

D'autres idées inédites ont donc été proposées⁶⁵, notamment celle de Grégory S. Mc Cue⁶⁶, juriste américain, qui a également soumis l'idée d'une nouvelle Convention

⁶³ Tracey King, « Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions », *Georgetown International Environmental Law Review*, Spring 2006.

⁶⁴ Cf. « Climate Change, Migration and Displacement : Who will be affected ? », document de travail présenté par le groupe de travail informel au Comité permanent inter-agences des Nations Unies sur les migrations, les déplacements et le changement climatique, 31 octobre 2008, 4 p.

⁶⁵ Dana Zartner Falstrom, « Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment », *Colorado journal international environmental law and policy*, 1, 15, 2001-2002 ; Vikram Kolmannskog, « Climates of displacement – Investigating protection possibilities in climate change-related forced migration », 2008. Danish Institute for International Studies, Norwegian Refugee Council, www.nrc.no.

internationale qui inclurait à la fois des principes de droit international des réfugiés, de l'environnement comme l'obligation de prévention, d'assistance, d'alerte (système d'alerte similaire à celui de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ses Conventions sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique) et d'information de la situation environnementale. Il propose la création d'un fond de compensation dédié à la réinstallation des réfugiés qui pourrait être géré par le secrétariat de la nouvelle Convention. On pourrait imaginer un fonds permanent spécifique calqué sur le « fonds central d'urgence humanitaire » créé le 15 décembre 2005 par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce fonds permettrait une mise en œuvre effective de la nouvelle Convention internationale. Sujatha Byravan et Sudhir Chella Rajan⁶⁷ proposent eux de réfléchir à un mécanisme mondial de répartition de la charge de l'accueil des réfugiés climatiques. Ce mécanisme aurait pour base la responsabilité historique des pays du Nord dans les changements climatiques avec un calcul de répartition de la charge de l'accueil en fonction de l'émission de GES par pays. Comme la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ce système reposerait sur une responsabilité commune mais différenciée dans les mouvements de population liés au climat. Si cette piste paraît aujourd'hui fantaisiste et irréaliste, elle permet pourtant de mettre en lumière les importantes questions de responsabilité et de compensation dans la thématique des migrations environnementales. En effet, sans un fond d'aide et de compensation, si une Convention internationale était adoptée, sa mise en œuvre effective risquerait de rester lettre morte en raison des lourdes obligations qui pèseraient sur les Etats, notamment sur les pays pauvres.

Les « défenseurs » de cette solution de *lex ferenda* prônent l'autonomie et la spécificité d'un nouvel instrument juridique. Selon eux, il paraît souhaitable que la protection internationale passe par la création d'un instrument spécifique et non par un simple amendement ou élargissement de la Convention de Genève (cf. *infra*). Ainsi, en décembre 2008, le projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux⁶⁸ proposé par les juristes spécialistes de droit de l'environnement de l'Université de Limoges (OMIJ/ CRIDEAU) constitue la proposition de protection « clef en main » la plus aboutie actuellement soumise. Si cette initiative n'est pas isolée puisqu'un groupe de chercheurs australiens milite également en faveur de la création d'une convention pour les personnes déplacées par les changements climatiques⁶⁹, elle constitue le travail le plus complet actuellement réalisé (rédaction de la Convention, rapport explicatif et Protocoles additionnels évoqués). Ce projet est rédigé comme une véritable Convention internationale (Préambule, chapitres et articles, etc.). Ils ont choisi le terme consensuel de « déplacés environnementaux ». Le rapport explicatif évoque très clairement les ambitions de ce texte : « *il s'agit de prendre en compte la diversité des situations. On ne peut pas se contenter d'un projet partiel. Il doit prendre en considération les situations des déplacés environnementaux inter étatiques et intra étatiques. C'est là un des points forts de la Convention. Le projet doit contribuer à renforcer la protection des déplacés internes et à organiser aussi celle des*

⁶⁶ Gregory S. McCue, « Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration », *Georgetown International environmental law*, 1993-1994, vol. 6, pp. 151-190.

⁶⁷ Sujatha Byravan et Sudhir Chella Rajan, « Providing new homes for climate change exiles », *Climate Policy*, n° 6, 2006, pp. 246-252.

⁶⁸ Publié à la *Revue Européenne du Droit de l'Environnement*, n° 4, 2008, p. 381-393.

⁶⁹ David Hodgkinson, Tess Burton, Simon Dawkins, Lucy Young and Alex Coram, « Towards a convention for persons displaced by climate change: key issues and preliminary responses », *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions IOP Publishing, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 6 (2009) 562014 (2 pp.). Voir aussi <http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/?a=87815> . Une présentation du projet de convention a été dévoilée à l'Université de Copenhague, lors de la conférence Climate Change : Global Risks, Challenges and Decisions, 10-12 mars 2009.

déplacés arrivant dans des Etats d'accueil. Le projet englobe tant les déplacements temporaires que les déplacements définitifs. Il protège des personnes mais, aussi, des familles et des populations. Enfin, il distingue les bouleversements environnementaux brutaux et ceux qui sont progressifs ou insidieux. L'une des forces de ce projet est de reposer sur une vision globale. Il témoigne d'une volonté de ne pas perdre de vue le sens des ensembles pour mieux répondre à ces situations. »⁷⁰. L'article 2 définit les « déplacés environnementaux » comme « les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement ». Ce projet mêle la protection, l'assistance, la responsabilité en reprenant les principes de l'assistance écologique, de proximité, de proportionnalité, d'effectivité et celui de non-discrimination. Le plus important de tous est le principe de responsabilité commune mais différenciée « dans sa double fonction préventive et réparatrice »⁷¹ (faisant l'objet d'un protocole particulier). Dix droits fondamentaux communs aux déplacés temporaires et définitifs sont affirmés dans l'article 5 : droits à l'information et à la participation, droit d'être secouru, droit à l'eau et à une aide alimentaire, droit à un habitat, droit aux soins, droit à la personnalité juridique, toute personne physique déplacée dans un autre Etat que le sien conserve ses droits civils et politiques dans son Etat d'origine, droit au respect de l'unité familiale, droit à l'éducation et à la formation, droit de gagner sa vie par le travail. Ce projet de Convention a l'ambition de mettre en place un mécanisme d'octroi du statut de déplacé environnemental et développe une coopération avec de multiples institutions internationales et régionales. Une Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) composée d'un Conseil d'administration, d'une Haute Autorité (qui aura le monopole de l'interprétation de la Convention et se prononcera en appel sur les décisions d'octroi ou de refus du statut de déplacé environnemental attribué par les Commissions nationales), d'un Conseil scientifique, d'un Secrétariat et d'un Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE) sont proposés. Comme le système de reconnaissance de la qualité de réfugié de la Convention de Genève, dans ce projet de Convention, chaque Etat Partie crée une Commission nationale d'attribution du statut de déplacé environnemental. Si cette Convention peut toujours être critiquée au regard des options choisies, elle a le mérite de poser un point de départ très concret de réflexion afin d'engager de véritables discussions de fond sur les principes à insérer pour une nouvelle Convention internationale. Reste qu'une solution d'*hard law* demeure une solution de long terme car les Etats ne semblent pas prêts pour ce type de solutions.

Cette piste de nouvelle Convention n'est pas totalement fantaisiste puisque la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population et la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont adopté en ce sens une résolution⁷² et une recommandation⁷³ en janvier 2009. En effet, dans son rapport de décembre 2008, la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population « recommande d'enquêter plus avant sur les lacunes existantes du droit et des mécanismes de protection, en vue de l'élaboration éventuelle d'un cadre spécifique pour la protection des migrants environnementaux, soit dans une convention internationale distincte, soit au sein de traités multilatéraux déjà existants. L'Europe doit jouer un rôle de pionnier dans ce domaine. Le Conseil de l'Europe devrait participer à cette action en élaborant sa

⁷⁰ *Ibid.*, p. 377 et s.

⁷¹ Article 4 du projet.

⁷² Résolution 1655 (2009) *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle*, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FRES1655.htm>

⁷³ Recommandation 1862 (2009) *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle*, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FREC1862.htm>

propre convention-cadre pour la reconnaissance du statut et des droits des migrants environnementaux, et adopter un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain et sûr ». Elle encourage par ailleurs les efforts en matière institutionnelle en prônant la mise en place « *d'une structure de coordination efficace qui rassemblerait les diverses agences et parties prenantes internationales, et dont l'action serait axée sur la réduction des risques, la réponse humanitaire, l'adaptation et le développement* ». La démarche de cette institution régionale est très ambitieuse et inédite, reste à voir comment elle sera accueillie. L'Union européenne quant à elle, n'est qu'aux prémices des réflexions, puisqu'elle vient dans une communication du 8 octobre 2008⁷⁴ de préciser pour la première fois qu'elle devra formuler une politique en réponse aux développements récents sur les impacts croissants des changements climatiques sur les mouvements migratoires.

B. Des accords spéciaux pour les premiers réfugiés climatiques

Une protection régionale pourrait être envisagée par exemple pour l'île Tuvalu menacée de disparaître par l'augmentation du niveau de la mer grâce à l'adoption d'accords spéciaux. La disparition des petits Etats-Nation et la migration définitive de sa population soulèvent d'importantes interrogations aussi bien politiques que juridiques. La disparition de l'Etat en raison des changements climatiques porte atteinte au principe de la souveraineté et aux droits des ressortissants pourtant protégés par l'article 13 § 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) « *toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* », par l'article 15 de la DUDH « *toute personne ne peut être privée arbitrairement de sa nationalité* » ou encore par l'article 12 § 4 du Pacte international des droits civils et politiques « *nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays* ». Comme cela a déjà été rappelé, la disparition de l'Etat et la migration de sa population suscitent des réflexions prospectives sur une nouvelle forme d'apatridie et sur la survivance ou la continuité juridique et politique d'un Etat alors que son territoire disparaît. Ainsi, le rapport annuel du Haut commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme rendu en janvier 2009, rappelle à juste titre que « *le droits de l'Homme n'apporte pas de réponses claires quant au statut des populations amener à abandonner un pays insulaire submergé. La gestion de ces catastrophes envisageables et la garantie des droits fondamentaux des personnes touchées pourraient nécessiter avant tout des pollutions politiques adéquates de long terme, plutôt que de nouveaux instruments juridiques* »⁷⁵.

Dans un tel contexte, il pourrait être imaginé pour ces personnes un accueil et une réelle intégration par un accord bilatéral entre un Etat accueillant et l'Etat menacé de disparaître, et ce, avant la submersion du territoire. Rappelons que la Nouvelle Zélande a institué un système de quota migratoire (le programme « *Pacific Access Category* »⁷⁶) au

⁷⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions: strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, Brussels, 8 October 2008, COM (2008) 611 final, p. 8.

⁷⁵ Rapport annuel du Haut commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme, en janvier 2009, Document des Nations Unies A/HCR/10/61, p. 22. Voir la note (92) "Ms. Hampson and other panellists at the consultation meeting organized by OHCHR on 22 October 2008, summary of discussions available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/SummaryofDiscussions.doc>."

⁷⁶ <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/>

profit des Tuvaluens⁷⁷ sur la base de critères essentiellement économiques (pour les entreprises, à des fins d'emplois et d'études). Ce programme est actuellement basé sur une migration économique et non climatique. On pourrait généraliser ce type de partenariat avec un ou plusieurs Etats qui s'engagerait à accueillir des réfugiés climatiques.

Cette sorte de protection anticipée serait un exemple de manifestation d'une solidarité d'un Etat voisin à l'égard d'un Etat menacé de disparaître. Cet accord poserait une politique préétablie d'accueil (nombre de personnes accueillies, droits offerts, lieux d'accueil, droit au travail, respect de la culture locale, de la langue, reconnaissance des traditions, etc.). L'instauration d'un tel accord serait sans aucun doute la solution la plus pragmatique néanmoins elle présente certaines limites. En effet, pourquoi faire peser le « fardeau » de l'accueil uniquement sur le pays voisin ou volontaire ? La charge de l'accueil risque de peser lourdement sur le pays accueillant s'il n'y a pas un système de fonds de compensation régional ou international, et conduire ainsi, à des blocages politiques dans les négociations à moins que la Communauté internationale décide de répartir la charge financière que représente l'accueil de ces populations. De surcroît, en décidant unilatéralement de la destination d'accueil, on prive le réfugié du choix de son futur lieu de migration. Une solution plus « douce » serait envisageable mais qui n'a pas été retenue à court terme pour l'instant. En effet, la sénatrice australienne Kerry Nettle a proposé en vain d'amender la loi sur l'immigration en demandant que soit créée une nouvelle catégorie de visa⁷⁸ pour les réfugiés climatiques, qui permettrait d'accueillir 300 personnes par an de Tuvalu, de Kiribati et d'autres îles du Pacifique. L'instauration d'un tel mécanisme serait sans aucun doute la solution la plus pragmatique.

La problématique des réfugiés climatiques devra nécessairement passer par une approche globale et holistique du droit international. En effet, la protection juridique des réfugiés climatiques appelle une large lecture du droit international mêlant différentes branches : droit international de l'environnement (DIE), droit international des réfugiés (DIR), droit international humanitaire (DIH), droit international des droits de l'Homme (DIDH), droit international des interventions en cas de catastrophes (DIIC). Les questions de la prévention, du secours, de la protection, de la réinstallation des déplacés et de la part de la responsabilité des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serres mobilisent plusieurs aspects du droit international à partir desquels il faudra imaginer ou réinventer une ou des protections juridiques capables de gérer et d'anticiper les impacts humains (notamment les déplacements) des changements climatiques. Reste que la protection juridique des « réfugiés climatiques » n'est pas la seule question à résoudre, une ambitieuse politique globale et locale d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques devra d'abord être menée.

⁷⁷ Voir sur cette question, l'étude de terrain de Shawn Shen and François Gemenne, « Tuvalu's environmental migration To New Zealand, Environment », *Forced Migration & Social Vulnerability*, International Conference 9-11 October 2008 Bonn, Germany, www.efmsv2008.org

⁷⁸ <http://www.kerrynettle.org.au/files/campaigns/extras/Climate%20Refugees%20Bill%20brief%2020.6.07.pdf>