

Gaëtan Blaser*

Le phénomène des déplacés environnementaux et leur statut en droit international et européen

1. Introduction

Les conséquences du dérèglement climatique provoquent une altération des conditions de vie dans de nombreuses régions du globe. A l'image des récentes inondations survenues en Australie et au Pakistan ou du tremblement de terre qui a frappé Haïti, ces dégradations environnementales sont parfois telles que les conditions de vie s'en trouvent profondément modifiées. Il faut fuir, trouver refuge ailleurs, dans une autre région, dans un autre pays. Privées de la jouissance de leurs terres et contraintes à l'exil, de nombreuses personnes se voient attribuer l'étiquette de déplacés environnementaux ou de réfugiés écologiques. Ils sont aujourd'hui déjà plusieurs millions à avoir pris la fuite pour aller voir ailleurs si le climat est meilleur.

Les déplacés environnementaux constituent donc une nouvelle problématique, un nouveau domaine d'étude du droit en général et du droit des migrations en particulier. Dans cet article, nous nous proposons de présenter le phénomène des déplacés environnementaux et d'analyser leur statut en droit international ainsi qu'en droit européen. Nous présentons tout d'abord la notion de déplacés environnementaux et ses caractéristiques et en dégageons une définition. Nous exposons ensuite les instruments de droit international applicables avant de faire de même avec les mécanismes pertinents du droit européen. Nous proposons enfin une esquisse du futur juridique des déplacés environnementaux.

2. Notion de déplacés environnementaux

Nous souhaitons avant toute chose préciser que nous avons préféré l'expression de «déplacés environnementaux» à celle de «réfugiés écologiques», que nous retrouvons également dans la littérature et qui désigne le même groupe de personnes, mais qui nous apparaît inappropriée et prêtant à confusion. En effet, le mot «réfugié» fait directement allusion à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, Convention qui, comme nous le verrons plus tard (cf. 3.1), n'est pas adaptée aux personnes migrant pour des raisons environnementales.

Le phénomène des migrations liées, en partie au moins, à des facteurs environnementaux n'est pas nouveau.¹ Il semble cependant que le terme de «environmental refugees» n'ait été officiellement utilisé pour la première fois qu'en 1985, comme titre d'un rapport du PNUE rédigé par Essam El Hinnawi. Depuis lors, ce «nouveau concept» n'a cessé d'alimenter le débat politique et scientifique notam-

ment, provoquant une avalanche d'études en tout genre, dans lesquelles foisonnent analyses, estimations, études de cas ou projections futures. La pertinence même de la notion de déplacés environnementaux est cependant mise en doute. En effet, si certains arguent que ce concept n'a été inventé que pour dépolitiser les causes des migrations, déchargeant ainsi la communauté internationale de ses obligations² et provoquant une fermeture encore plus hermétique des frontières des pays riches,³ d'autres invoquent le lien trop faible entre dégradation de l'environnement et migration pour nier l'existence du problème.⁴

2.1 Problèmes conceptuels

La première difficulté a trait aux causes générales des migrations. La majorité des chercheurs s'accorde à dire que la plupart des migrations ne peut pas être expliquée uniquement par des facteurs environnementaux, mais que celles-ci sont davantage le fruit d'une multitude de causes: environnementales, mais aussi politiques, économiques, sociales ou encore culturelles.⁵

Par ailleurs, la classification des causes concrètes ou plus spécifiquement environnementales des migrations soulève de nombreuses interrogations. En effet, si l'élévation du niveau des mers, les ouragans, les inondations, les tremblements de terre et autres catastrophes d'origine naturelle⁶ semblent indéniablement constituer des causes directes de migrations pour raisons environnementales, qu'en est-il de l'érosion des sols, de la désertification et de la déforestation ou des facteurs environnementaux d'origine humaine tels que les accidents industriels (p. ex. Tchernobyl) ou les déplacements forcés de population (p. ex. dans le cas du barrage des Trois Gorges en Chine)? De même faut-il opérer une distinction entre les événements temporaires (p. ex. une inondation) et les événements permanents (p. ex. la disparition d'un territoire suite à l'élévation du niveau des mers)? Ainsi qu'entre des événements soudains (p. ex. un tremblement de terre) et des événements progressifs (p. ex. la désertification)? Bien que ces questions semblent jouer sur les mots et faire grand cas de malheureux détails, nous verrons que ces nuances sont susceptibles de changer bien des choses quant au statut juridique des déplacés environnementaux.

* L'auteur est étudiant en Master à la faculté de droit de l'Université de Fribourg ainsi que sous-assistant auprès de l'Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg.

¹ Gonin/Lassailly-Jacob, p. 2; Piguet (2008), p. 33.

² Kibreab, p. 21.

³ Piguet (2007), p. 13.

⁴ Black, p. 14.

⁵ Gonin/Lassailly-Jacob, pp. 2-4; Piguet (2007), p. 13; Morrissey, p. 6.

⁶ Nous préférons le terme de «catastrophe d'origine naturelle» à celui, plus commun, de «catastrophe naturelle». En effet, ce n'est que l'impact sur les populations humaines qui est perçu comme catastrophique, l'événement en soi, aussi dévastateur soit-il, reste un événement naturel.

Une dernière catégorie de problèmes relatifs à cette notion concerne enfin l'ampleur et le degré des migrations. Les experts remarquent qu'il est possible de distinguer les migrations intra nationales des migrations internationales, une grande partie des migrations d'origine environnementale observées étant des migrations principalement internes.⁷ De plus, ces dernières ne sont souvent que provisoires⁸ lorsque la cause environnementale de la migration est temporaire. Par ailleurs, une distinction est généralement faite entre les migrants forcés et les migrants volontaires, dont la migration est avant tout motivée par des raisons économiques.⁹ Les migrants forcés constitueraient les déplacés environnementaux à proprement parler, les migrants volontaires non.

Il ressort donc clairement de ces considérations que la notion de déplacés environnementaux est controversée et n'est pas définie de manière précise. Ceci explique notamment pourquoi les estimations concernant le nombre de déplacés environnementaux actuels ou potentiels varie énormément selon les études, les chiffres allant de 10 à 25 millions de déplacés environnementaux existants,¹⁰ jusqu'à 150 millions d'ici à 2050.¹¹

2.2 Définition

Sans nous attarder d'avantage sur les différents points de vue, nous partons du postulat de base voulant que le phénomène des déplacés environnementaux soit bel et bien réel. Comme il n'existe pas de définition générale et communément acceptée de cette notion, nous nous efforçons d'en dégager une, qui bien qu'elle ne soit pas parfaite, a tout de même le mérite de fixer cette notion pour l'ensemble du présent article. En s'inspirant de diverses propositions,¹² nous retenons donc la définition générale suivante, qui, étant très large, englobe l'ensemble des déplacés environnementaux potentiels:

«Sont considérés comme déplacés environnementaux les personnes ou groupes de personnes forcés de quitter leur lieu de vie de façon temporaire ou définitive par suite d'une dégradation environnementale significative d'origine naturelle ou humaine survenue de façon soudaine ou progressive.»

3. Déplacés environnementaux et droit international

La notion de déplacés environnementaux n'existe pas en droit international et ce dernier ne reconnaît aucun statut particulier à cette catégorie de personnes. Ce vide juridique nous contraint donc à chercher ailleurs, dans l'ensemble du droit international, s'il est possible de dériver de certaines normes en vigueur des droits applicables aux déplacés environnementaux.

3.1 Régime de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (complétée par un protocole additionnel daté du 31 janvier 1967) est l'instrument de droit international qui fixe les principes de reconnaissance de la qualité de réfugié et qui énumère les droits garantis à ces personnes. Ce texte a cependant été élaboré pour répondre aux problèmes de l'après-guerre et son esprit est empreint des préoccupations de la société d'alors, dans laquelle les rapports à l'environnement n'étaient de manière générale pas perçus comme étant importants.¹³ Ainsi, selon l'art. 1A de la Convention:

«Le terme «réfugié» s'applique à toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors 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 [...]»

Cette définition est manifestement inapplicable aux déplacés environnementaux tels que définis précédemment, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les migrants environnementaux sont à considérer comme un groupe, comme une entité propre (p. ex. les migrants fuyant les inondations au Bangladesh), alors que l'approche de la Convention est une approche personnelle, qui ne reconnaît pas un groupe comme étant réfugié mais plutôt des individus comme étant réfugiés. Les motifs d'exil expressément énumérés dans la Convention excluent ensuite de façon évidente toute dégradation de l'environnement, quel qu'en soit l'origine.¹⁴

La notion de «persécution» joue un rôle central dans la détermination du statut de réfugié. Bien qu'aucun instrument de droit international ne définisse cette notion,¹⁵ on peut se référer à la définition commune de «traitement injuste et cruel infligé avec acharnement»¹⁶ pour interpréter ce concept. Il ne nous apparaît donc pas possible que les dégâts causés par un événement environnemental tels que des catastrophes d'origine naturelle ou humaine puissent constituer une persécution quelconque, en raison notamment de leur caractère imprévisible ou hasardeux, incompatible avec la notion d'acharnement. De plus, un événement touchant indifféremment une population sans distinction de race, de nationalité, de religion, etc., ne peut pas constituer une persécution au sens de la Convention car une telle

⁷ Piguet (2007), p. 16; Cournil, p. 1058.

⁸ Cournil, p. 1040.

⁹ Morrissey, pp. 6–7; Bates, p. 467; Cournil, p. 1056.

¹⁰ Morrissey, p. 4.

¹¹ Myers (1993), p. 759.

¹² Cournil, p. 1038; Prieur et al., pp. 383–384; OIM, Document de travail: Migration et Environnement, MC/INF/288.

¹³ Bétaille, II. B.

¹⁴ Cournil, p. 1041.

¹⁵ Goodwin-Gill/McAdam, p. 90.

¹⁶ Définition du Petit Robert, reprise notamment par Cournil, p. 1042.

persécution doit être dirigée contre un individu particulier ou tout du moins contre un groupe d'individus déterminé. Par ailleurs, la persécution doit normalement être commise ou tolérée par l'Etat et ses organes, ou alors ce dernier ne doit pas être en mesure de garantir une protection effective aux victimes.¹⁷ Une fois de plus, cela n'est manifestement pas possible dans le cas des dégradations environnementales d'origine naturelle (cf. 3.3 pour la responsabilité internationale des Etats pour les catastrophes d'origine humaine).

L'application strictu sensu de la Convention aux déplacés environnementaux est de plus exclue pour deux autres raisons. La première étant l'exigence, pour les réfugiés au sens de la Convention, de se trouver en dehors de leur pays de résidence ou du pays duquel ils possèdent la nationalité, ce qui n'est pas toujours le cas des déplacés environnementaux en pratique.¹⁸ Enfin, les réfugiés traditionnels ne bénéficient en général plus de la protection de leur pays d'origine alors que dans le cas des déplacés environnementaux, cette protection perdure généralement, elle n'est simplement pas suffisamment effective ou alors temporairement inopérante.¹⁹

3.2 Régime des droits de l'Homme

Le régime des droits de l'Homme a été élaboré dans l'idée de protéger les individus contre des atteintes commises par les Etats et non contre des dommages subits en raison de dégradations de l'environnement. La protection de la personne humaine dans ces cas là n'est donc l'objet d'aucune disposition spécifique.²⁰

Néanmoins, certaines dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (UN-Pacte II) et du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (UN-Pacte I) peuvent amener certaines pistes de réflexion quant aux droits possiblement garantis aux déplacés environnementaux, notamment l'art. 12 § 1 UN-Pacte II relatif au libre choix du domicile, l'art. 12 § 4 UN-Pacte II relatif au droit d'entrer dans son propre pays, l'art. 11 § 1 UN-Pacte I relatif au droit à une alimentation adéquate et l'art. 6 § 1 UN-Pacte II relatif au droit à la vie. Les Etats signataires des pactes se sont engagés à assurer l'effectivité de ces droits en tout temps et en toutes situations, il en résulte donc pour eux d'une part des obligations de s'abstenir de certains comportements et d'autre part des obligations de prendre des mesures de protection.²¹ Pour ce qui touche à la problématique des déplacés environnementaux, on pourrait donc imaginer, dans le premier cas de figure, qu'un Etat soit contraint, pour accomplir ses obligations internationales, de renoncer p.ex. à la construction d'un barrage dans une vallée habitée et au déplacement forcé de population l'accompagnant. Cependant, les migrations forcées pour motifs écologiques ne sont que rarement imputables à un comportement étatique déterminé, ce qui réduit considérablement la pertinence de l'obligation de s'abstenir de

certaines actions. Dans le second cas de figure, on pourrait p.ex. imaginer qu'un Etat côtier soit contraint de développer un système de digues pour parer à l'élévation du niveau des mers et ainsi protéger sa population de toute atteinte aux droits de l'Homme cités précédemment. Cependant, l'obligation de prendre des mesures de protection doit ici aussi être relativisée, notamment en regard à des événements naturels totalement imprévisibles et survenant brusquement, tels les tremblements de terre ou les tsunamis.

Des droits de l'Homme découle également le régime de la protection subsidiaire basé sur le principe de non-refoulement, qui se fonde notamment sur les art. 3 CEDH, 7 UN-Pacte II et 3 CAT (Convention contre la torture), interdisant tous la torture et autres traitements dégradants. Cette protection subsidiaire est attribuée aux personnes qui ne remplissent pas les critères de reconnaissance en tant que réfugié au sens de la Convention de 1951, mais qui, en raison d'un danger pour leur vie ou leur intégrité physique ne peuvent être renvoyées dans leur pays.²² Cette protection est toutefois généralement refusée dans les cas où un retour sans danger dans une autre région de l'Etat concerné est possible, ou alors elle cesse dès qu'un retour sans danger au lieu de domicile est à nouveau envisageable. Il est imaginable que les déplacés environnementaux puissent avoir droit à ce statut, cependant la conservation de cette protection serait limitée aux cas où la totalité d'un pays est concernée par une dégradation durable de l'environnement, ce qui ne s'est jusqu'ici encore jamais produit. Dans le cas où un événement touchant l'ensemble du pays ne serait que temporaire, la protection subsidiaire serait limitée à ce laps de temps. Si le régime de la protection subsidiaire semble être relativement bien adapté à la problématique des déplacés environnementaux, il ne faut pas oublier de prendre en compte que, comme dans le cas de la Convention de 1951, la protection subsidiaire fonctionne selon une logique individuelle qui n'est pas appropriée au cas des migrations environnementales.

Le régime des droits de l'Homme actuel n'apporte donc que des réponses limitées quant à la protection des déplacés environnementaux. A l'instar de la récente «troisième génération» des droits de l'Homme, qui englobe notamment la protection de l'environnement et le droit individuel à un environnement sain et qui n'a jusqu'ici pas reçu d'échos satisfaisants en droit international positif,²³ il semble que les problématiques mettant en relation environnement, migrations et droits humains soient encore trop récentes pour que la communauté internationale soit assez mature pour développer un instrument juridique convainquant.²⁴ Il convient

¹⁷ Goodwin-Gill/McAdam, p. 99 s.

¹⁸ Piguet (2007), p. 16; Cournil, p. 1039.

¹⁹ Cournil/Mazzega (2007), p. 9.

²⁰ Cournil, p. 1047.

²¹ Künzli p. 210 ss.

²² Goodwin-Gill/McAdam, p. 296.

²³ Cournil/Mazzega (2007), p. 15.

²⁴ Cournil, p. 1049.

toutefois de relever le rôle moteur de la jurisprudence et notamment de la CEDH qui contribue, par son interprétation dynamique, à développer ces problématiques.²⁵

3.3 Régime de la responsabilité des Etats

Selon la Commission du droit international des Nations Unies, la responsabilité internationale d'un Etat est engagée pour tout fait internationalement illicite, un fait internationalement illicite étant entendu comme une action ou une omission constituant une violation d'une obligation internationale de l'Etat et étant imputable à celui-ci.²⁶

Ainsi, la responsabilité internationale d'un Etat est engagée lorsque les actions ou omissions de celui-ci sont à l'origine de flux migratoires, en raison notamment de violations de dispositions des droits de l'Homme à l'encontre des individus déplacés, d'une violation de la souveraineté de l'Etat d'accueil du flux de migrants et même en raison d'une menace au maintien de la paix et de la sécurité internationale dans certains cas.²⁷ Face à ce problème de flux migratoires, la communauté internationale doit tout d'abord réagir de façon proactive en adoptant des mesures de prévention dans les zones à risques²⁸ et en cas d'échec de celles-ci, l'Etat responsable doit, dans le but de réparer le dommage causé, faire en sorte de rendre possible le retour des personnes déplacées.²⁹

Ces mécanismes de la responsabilité internationale pour flux migratoires sont les plus à même d'être transposés à la problématique des déplacés environnementaux. Si on peut concevoir l'idée générale qu'un Etat soit tenu responsable de migrations environnementales en raison de ses actes ou de ses omissions, cette conception soulève toutefois des interrogations et nécessite des précisions. Il convient ici de distinguer les déplacés environnementaux pour cause naturelle des déplacés environnementaux pour cause humaine. En effet, les événements naturels à l'origine de mouvements de populations tels que les tremblements de terre ou les ouragans n'étant pas prévisibles, nous voyons mal quels actes ou omissions violant une obligation internationale pourraient occasionner une quelconque responsabilité d'un Etat dans ce cas de figure. Dans le cas d'événements d'origine humaine, nous pouvons par contre envisager que les actes ou les omissions d'un Etat engagent sa responsabilité internationale, directement pour ses actes ou omissions d'une part, et pour les flux migratoires résultant de ces mêmes actes ou omissions d'autres part. Si la responsabilité de l'Etat est donc envisageable dans certains cas, il existe toutefois un grand nombre de situations dans lesquelles les conditions d'une telle responsabilité ne sont pas données. De plus, dans l'état actuel du droit international, aucune responsabilité directe n'est prévue pour les flux de déplacés environnementaux.³⁰

Un autre instrument de droit international, proche du régime de la responsabilité des Etats, est potentiellement transposable au problème des déplacés environnementaux:

il s'agit de la «liability». Cette forme de responsabilité pour fait licite (ou responsabilité sans faute) pour des dommages transfrontaliers mène également à une obligation de réparation des dommages. La «liability» est toutefois un instrument utilisé avec parcimonie par les juridictions internationales en raison notamment du scepticisme des Etats à engager leur responsabilité indépendamment de toute faute.³¹ L'application de cette récente évolution du droit international à une problématique aussi jeune et controversée que celle des migrations environnementales semble par conséquent très limitée.

3.4 Rôle des Nations Unies

Bien qu'étant certainement en mesure d'élaborer une protection adéquate des déplacés environnementaux, l'Organisation des Nations Unies est jusqu'ici restée étrangement inactive sur cette question, ne s'en préoccupant que de façon indirecte et discrète. Néanmoins consciente de la dégradation de l'environnement global et de l'accroissement du nombre des catastrophes d'origine naturelle, l'Assemblée Générale a promulgué différentes résolutions consacrant notamment le principe de libre accès aux victimes de catastrophes³² et le dispositif des couloirs humanitaires permettant d'acheminer l'aide d'urgence aux sinistrés.³³ S'ils ont une incidence indirecte sur la problématique des déplacés environnementaux, ces résolutions non contraignantes n'octroient toutefois pas de statut propre à cette catégorie de personnes.³⁴

Par ailleurs, les migrations environnementales sont, par leur ampleur potentielle, susceptibles de troubler la sécurité internationale, ce qui justifierait une action se fondant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi, le mécanisme de l'art. 39 de la charte, autorisant le Conseil de Sécurité à prendre des mesures sur la base de l'art. 41 (actions pacifiques) ou de l'art. 42 (actions militaires) pourrait être utilisé afin de rétablir la bonne marche de la communauté internationale. Si un tel cas de figure ne s'est jusqu'ici jamais produit pour des raisons de migrations environnementales,

²⁵ Cf. notamment l'arrêt *Öneryildiz c./Turquie* du 30 novembre 2004 où la Cour a reconnu l'existence d'un droit à la vie en matière d'environnement et l'arrêt *LCB c./Royaume-Uni* du 9 juin 1998 où la Cour a reconnu une obligation positive de protection du droit à la vie dans le cadre d'essais nucléaires au large de l'île Christmas.

²⁶ Crawford, pp. 93 ss.

²⁷ Achermann, p. 249.

²⁸ Achermann, p. 256 s.

²⁹ Achermann, p. 263.

³⁰ Michelot-Draft, p. 432.

³¹ Boyle, p. 104.

³² Résolution 43/131 du 8 décembre 1988 sur l'Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.

³³ Résolution 45/100 du 14 décembre 1990 sur l'Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.

³⁴ Cournil, p. 1046, n. 48.

on peut imaginer que le Conseil active cette procédure dans un cas extrême.

3.5 Rôle du Haut Commissariat pour les Réfugiés

L'assistance aux déplacés environnementaux ne constitue pas un domaine d'action spécifique du HCR, dont le mandat est l'assistance et la protection des réfugiés au sens large (notion englobant toutes les personnes ayant fui leur pays d'origine et ne pouvant être protégées par ce dernier).³⁵ Suite à une extension de son mandat en 2005,³⁶ le HCR est également chargé de s'occuper des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays («Internally Displaced Persons», IDP). Les IDP présentant quelques similitudes avec les déplacés environnementaux, une brève présentation de cette première catégorie de migrants s'avère utile pour mieux définir le statut et la protection à accorder aux seconds.

Puisqu'ils ne se trouvent pas à l'extérieur de leur pays d'origine, les IDP ne constituent pas des réfugiés au sens de la Convention de 1951, à l'instar des déplacés environnementaux. Ainsi, les IDP n'ont également pas de statut reconnu en droit international et leur protection n'est définie que par des normes de «soft-law». ³⁷ Si les causes de migrations des IDP sont multiples, elles incluent également celles résultant d'une catastrophe d'origine naturelle ou humaine, comme le montre cette définition proposée par la doctrine:

*«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 les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationales reconnues d'un Etat.»*³⁸

Ainsi, une partie des déplacés environnementaux (ceux qui ne quittent pas leur pays) est incluse dans la définition des IDP. Cependant la protection accordée aux IDP ne consiste qu'en de simples mesures ponctuelles d'assistance et de protection qui «ne constituent pas encore une obligation internationale contraignante; elles ne sont que des mesures humanitaires casuelles». ³⁹ Bien que le système de protection des IDP ne soit qu'imparfait, qu'il n'apporte qu'une protection minimale et qu'il ne couvre que trop partiellement le spectre des déplacés environnementaux, il apparaît que ce soit à l'heure actuelle le seul instrument de droit international (souple) qui reconnaisse au moins en partie les déplacés environnementaux et leur confère effectivement une protection, aussi faible soit elle.⁴⁰

4. Déplacés environnementaux et droit européen

Etant donné que la notion de déplacés environnementaux n'existe pas en droit international, il n'est pas étonnant que cette notion soit également étrangère au droit européen. Au

sein de l'Union européenne, les migrants environnementaux n'ont donc aucun statut spécifique reconnu.⁴¹ Cette problématique fait cependant tout de même l'objet d'un débat sur la scène européenne. Ainsi, en 2010, le Parlement européen a invité les Etats membres à «lancer une réflexion sur la question des «réfugiés environnementaux», migrants que l'on ne peut considérer à ce jour comme des migrants économiques et qui ne sont pas non plus reconnus en tant que réfugiés au sens de la Convention de 1951». ⁴²

Malgré l'absence apparente de protection des déplacés environnementaux, nous allons toutefois analyser s'il est possible de déceler dans les actes de droit européen de l'asile actuellement en vigueur quelques dispositions au moins partiellement susceptibles de s'appliquer «par ricochet» aux migrants environnementaux.

4.1 Protection subsidiaire – Dir. 2004/83

La directive sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire⁴³ harmonise les critères pour l'acquisition de la qualité de réfugié et assure un niveau minimal de protection commun à tous les pays de l'Union. Elle définit également la protection subsidiaire (cf. 3.2 ci-dessus) et ses ayants droit. Ainsi, cette dernière est ouverte aux personnes ne pouvant recevoir le statut de réfugié au sens de la Convention de 1951 et menacées d'atteintes graves (peine de mort, exécution, torture, traitement ou sanction dégradant ou inhumain, menace grave et individuelle contre la vie en raison d'une violence aveugle et en cas de conflit armé interne ou international).⁴⁴ Une dégradation significative de l'environnement n'étant pas comprise dans cette énumération exhaustive de motifs, il apparaît clairement qu'un déplacé

³⁵ Goodwin-Gill/McAdam, p. 32.

³⁶ Si 2005 constitue la date officielle de l'extension de mandat du HCR, il convient de relever que ce dernier a déjà fourni assistance et protection aux IDP dès 1994. Conformément à la Résolution 48/116 du 20 décembre 1993, ces interventions ponctuelles répondaient à une demande expresse des institutions de l'ONU et requerraient le consentement de l'Etat concerné.

³⁷ Goodwin-Gill/McAdam, pp. 481 ss.; Cournil/Mazzega (2007), p. 21.

³⁸ ECOSOC, Commission de droits de l'Homme, Rapport de M. Deng du 16 octobre 1998, E/CN.4/1998/53/add.2.

³⁹ Cournil, p. 1046.

⁴⁰ Le HCR a déjà prêté assistance à de nombreux déplacés environnementaux. Tel fut notamment le cas suite au tsunami de 2004 en Indonésie et au Sri Lanka, suite aux inondations de 2006 au Kenya et de 2010 au Pakistan ainsi que suite au cyclone de 2008 au Myanmar.

⁴¹ Cournil, p. 1055.

⁴² Parlement européen, Résolution sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments, JO C 184/E/23 du 8 juillet 2010.

⁴³ 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, JO L 304 du 30 septembre 2004.

⁴⁴ Art. 2 lit. e et 15 de la directive.

environnemental ne peut prétendre à la protection subsidiaire telle que définie par la directive.⁴⁵

Cette directive n'établissant qu'une harmonisation minimale des conditions d'octroi de la protection subsidiaire, les Etats membres sont libres d'adopter une protection plus étendue.⁴⁶ Ainsi, la Grèce, la Suède, la Finlande et l'Italie se sont dotées de législations qui reconnaissent les atteintes causées par les catastrophes d'origine naturelle comme étant un motif susceptible de donner accès à une certaine forme de protection internationale, qui ressemble toutefois plus à une assistance humanitaire exceptionnelle qu'à une protection subsidiaire effective; ces mécanismes n'ont cependant jamais été utilisés jusqu'ici.⁴⁷ Dans tous les cas, les Etats membres peuvent accorder une protection aux déplacés environnementaux selon des «schémas d'assistance ad hoc au titre de la solidarité internationale»,⁴⁸ c'est-à-dire à titre gracieux, indépendamment de toutes obligations.

Il ressort donc de cette analyse que le régime européen de la protection subsidiaire est un édifice disparate qui ne confère ni un statut, ni une protection suffisante aux déplacés environnementaux. En effet, les migrants environnementaux n'ont aucun droit subjectif à être reconnus ou à être protégés, les Etats étant totalement libres de choisir d'accorder une protection. Cette situation illustre le manque de volonté actuel des Etats membres de s'occuper de cette problématique, car il aurait été aisé d'inclure les déplacés environnementaux dans le système de la directive.⁴⁹

4.2 Protection temporaire – Dir. 2001/55

La directive 2001/55⁵⁰ instaure une procédure particulière, mettant en place une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Ce système propre à l'Union européenne est conçu pour gérer l'arrivée d'un nombre important de personnes en provenance d'un ou de plusieurs pays tiers, notamment en raison de conflits armés ou de violences endémiques ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'Homme. Le régime de la protection temporaire peut durer jusqu'à trois ans.⁵¹

Le texte de la directive ne nomme pas directement les cas de migrations environnementales, mais il ne les exclut pas non plus expressément. De plus, comme les déplacés environnementaux se trouvent dans une situation où certains de leur droits humains sont indéniablement violés (cf. 3.2), la notion de «violations généralisées des droits de l'Homme» trouve à s'appliquer aux cas des migrations environnementales, garantissant ainsi aux déplacés l'application de la directive à leur cas.⁵² De plus, l'approche collective de ce texte ainsi que sa propension à s'appliquer lors d'événements extraordinaires convient particulièrement bien à la problématique des déplacés environnementaux.

Quelques éléments viennent cependant nuancer l'adéquation de cet instrument juridique aux migrations environnementales. Tout d'abord, le fait que cette directive n'ait

pas été adoptée dans le but de traiter la problématique des déplacés environnementaux implique qu'elle doive être interprétée extensivement par les Etats membres pour s'adapter à celle-ci. Cela est bien sûr possible, mais ne va pas de soi, surtout si l'on considère le manque d'engagement des Etats membres dans le domaine des déplacés environnementaux.⁵³ Par ailleurs, la durée limitée de la protection temporaire n'est pas appropriée aux migrations environnementales longues ou définitives. Enfin, le fait que la directive ne prenne en compte que des migrations ayant pour origine des pays extérieurs à l'Union européenne signifie que les ressortissants de l'UE ne seraient pas protégés dans le cas d'un événement générateur de migrations environnementales qui surviendrait au sein même de l'Union.

A l'heure actuelle, la directive sur la protection temporaire, même si elle n'est bien sûr pas parfaite, est indéniablement le modèle de droit existant le plus adapté à la problématique des déplacés environnementaux. Si le besoin de développer un nouvel instrument juridique, reconnaissant un statut et garantissant une protection aux déplacés environnementaux était établi, cette directive pourrait sans doute constituer une base intéressante pour élaborer ce dernier.

5. Quel futur pour les déplacés environnementaux?

Etant donné l'ampleur de la problématique des déplacés environnementaux et compte tenu de l'importance prévisible que celle-ci va prendre dans les prochaines décennies, la situation juridique actuelle des migrants environnementaux n'est pas acceptable. Il convient donc de développer un cadre juridique international reconnaissant un statut et garantissant une protection adéquate aux personnes déplacées pour des raisons environnementales.

⁴⁵ Lopez, p. 398.

⁴⁶ Art. 3 de la directive ainsi que considérant 9 de la directive.

⁴⁷ Bouteillet-Paquet, pp. 181–182.

⁴⁸ Bouteillet-Paquet, p. 182; pour l'exemple français: cf. Cournil p. 1050. Selon Piguet (2007), p. 17, en Suisse, les catastrophes d'origine naturelle sont susceptibles de constituer un motif d'inexigibilité du renvoi et d'admission provisoire, conformément à l'art. 83 al 1 et 4 Letr (Loi fédérale sur les étrangers).

⁴⁹ Cournil, p. 1043.

⁵⁰ 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, JO L 212 du 7 août 2001.

⁵¹ Lopez, p. 395.

⁵² Lopez, p. 395; Cournil, p. 1053.

⁵³ Cournil, p. 1053.

5.1 Proposition 1: une Convention de 1951 revisitée

Certains auteurs ont évalué la possibilité d'adapter le système international de protection des réfugiés tel que garanti dans la Convention de 1951 à la problématique des déplacés environnementaux. Partant du constat que la définition du réfugié n'est pas rigide, mais qu'elle peut au contraire être adaptée en fonction des besoins, comme cela fut déjà plusieurs fois le cas depuis 1951,⁵⁴ ils proposent de remodeler la définition comprise à l'art. 1A de la Convention pour aboutir à la reconnaissance des déplacés environnementaux. A titre d'exemple, ils nomment notamment deux conventions régionales, la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur les réfugiés et la Déclaration de Cartagena de l'OAS sur les réfugiés qui élargissent chacune la définition du réfugié «à toute personne qui, du fait d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays est obligée de quitter sa résidence habituelle». La notion d'«événements troublant gravement l'ordre public» engloberait les catastrophes d'origine naturelle et humaine et garantirait, dans le cadre de ces deux conventions, la protection classique des réfugiés aux déplacés environnementaux.

Une adaptation de la définition de la Convention de 1951, soit par l'introduction de la notion de troubles à l'ordre public, soit par la mention des dégradations environnementales en complément des motifs de persécution,⁵⁵ apparaît a priori à même de faire entrer les déplacés environnementaux dans le champ d'application de la Convention. Si une telle proposition aurait l'avantage de placer les migrants environnementaux aux mains d'institutions déjà établies et fortes d'une longue expérience dans le domaine du soutien et de la protection aux réfugiés, des problèmes systémiques rendent cette proposition inadaptée à la problématique des migrations environnementales. En effet, l'inclusion des migrants environnementaux ne modifierait en rien le système de protection de la Convention. Or, celui-ci est par essence inadapté, puisqu'il ne confère une protection que sur une base individuelle, et uniquement aux migrants internationaux.

5.2 Proposition 2: un nouveau traité international

La constitution d'un nouvel instrument de droit international apparaît comme la seule solution à même de conférer un statut aux déplacés environnementaux et de leur garantir une protection adéquate. Plusieurs groupes d'experts se sont déjà penchés de manière plus ou moins aboutie sur la question et un grand nombre d'innovations intéressantes ressortent de ces travaux.

Un nouveau traité devrait ainsi reconnaître le caractère collectif de la protection à accorder,⁵⁶ il devrait fixer le champ d'application et la définition des déplacés environnementaux, définir des critères et des mécanismes de reconnaissance et d'octroi de la protection et énumérer les droits

garantis aux migrants environnementaux. Un statut de droits (comparables à ceux garantis aux réfugiés sous le régime de la Convention de 1951 et regroupant notamment le principe de non-refoulement, un droit de séjour, un droit d'accès à l'aide humanitaire, un droit au respect de l'unité familiale, un droit à l'éducation, etc.) devrait être établi, garantissant les mêmes droits aux déplacés internes qu'aux déplacés internationaux. La durée de la protection devrait être déterminée au cas par cas en fonction de l'événement étant à l'origine de la migration: une différenciation devrait être établie entre les déplacés temporaires et les déplacés permanents, les premiers ayant notamment un droit de retour et de réinstallation, les second un droit de séjour permanent.⁵⁷

Une autorité de surveillance devrait être créée afin d'assurer l'application du traité et de coordonner les actions de protection.⁵⁸ Une autre proposition consisterait à élargir les compétences du HCR à cet effet.⁵⁹ De plus, un fond devrait être mis sur pied afin de gérer l'administration d'une aide financière internationale spécifique aux actions de protection des déplacés environnementaux.⁶⁰ Certains travaux évoquent encore le besoin de développer de nouveaux concepts de droit international, tels qu'un «droit d'ingérence écologique»⁶¹ ou une nouvelle responsabilité écologique des Etats.⁶²

Malgré ces différentes études, il n'y a à notre connaissance pas de négociations internationales relatives à l'élaboration d'un traité sur les déplacés environnementaux actuellement en cours. Aussi, si la protection de ces derniers est nécessaire, la prise de conscience politique de cette nécessité l'est encore plus.

6. Conclusion

A l'heure actuelle, les déplacés environnementaux n'ont pas de statut propre, ni en droit international, ni en droit européen. Leur reconnaissance juridique et l'établissement d'une protection efficace sont donc nécessaires. Dans cette optique, la seule certitude consiste à dire que le défi juridique est colossal. En effet, le juriste doit créer un puzzle de toutes pièces. De la définition du migrant environnemental au contenu de la protection, rien n'est établi, pas même la nature exacte de l'instrument juridique adéquat. Certains mécanismes existant actuellement en droit international et

⁵⁴ Lewis, p. 3.

⁵⁵ Cf. Lopez, p. 391 pour une proposition de nouvelle définition allant dans ce sens.

⁵⁶ Cournil/Mazzega (2006), pp. 423–424.

⁵⁷ Prieur et al., pp. 383 ss.; Cournil/Mazzega (2006), pp. 423–424.

⁵⁸ Prieur et al., pp. 388–389; Hodgkinson et al., p. 164.

⁵⁹ Cournil/Mazzega (2006), p. 424.

⁶⁰ Prieur et al., pp. 389–390; Cournil/Mazzega (2006), p. 425; Hodgkinson et al., p. 164–165.

⁶¹ Cournil/Mazzega (2006), p. 420.

⁶² Betaille, III B.

en droit européen peuvent toutefois fournir des pistes intéressantes d'étude.

Le phénomène des déplacés environnementaux n'en est qu'à ses balbutiements et les dérèglements climatiques annoncés aidant, il promet de monter en puissance. Si l'ampleur des migrations environnementales ne peut être fixée de manière sûre, il semble toutefois que la communauté internationale, si tant est qu'elle prenne rapidement conscience du problème, ait encore un laps de temps raisonnable pour mettre au point des mécanismes adaptés. Ceux-ci ne doivent pas concerner que les politiques d'asile, mais également les politiques environnementales au sens large, dans lesquelles le droit international de l'environnement dans son ensemble est appelé à jouer un rôle prépondérant. En effet, la définition d'un statut et d'une protection pour les déplacés environnementaux ne constitue qu'un remède et comme le dit si bien la sagesse populaire: il vaut mieux prévenir que guérir.

Resümee

Derzeit kommt Klimavertriebenen kein eigener Status zu, weder im internationalen noch im europäischen Recht. Ihre rechtliche Anerkennung und die Zurverfügungstellung effektiven Schutzes sind folglich notwendig. Diesbezüglich lässt sich lediglich mit Sicherheit sagen, dass das rechtliche Defizit enorm ist. Im Ergebnis muss der Rechtsanwender ein Puzzle aus sämtlichen Teilen zusammensetzen. Von der Definition des Klimavertriebenen bis zum inhaltlichen Gehalt der Schutzgewährung gibt es keine gesicherten Erkenntnisse, nicht einmal bezüglich der Natur des anzuwendenden Rechtsregimes. Einige auf internationaler und europäischer Ebene derzeit bestehende Mechanismen könnten allerdings der Forschung interessante Ansatzpunkte liefern.

Das Phänomen der Klimavertriebenen ist noch in seinen Anfängen und verspricht, durch den abzusehenden Klimawandel an Bedeutung zu gewinnen. Auch wenn das Ausmass der umweltbedingten Migrationsbewegungen nicht auf sichere Weise erfasst werden kann, scheint es, dass die internationale Gemeinschaft – gesetzt den Fall, sie wird sich schnell des Problems bewusst – noch einen angemessenen Zeitraum hat, um geeignete Mechanismen zur Verfügung zu stellen. Diese dürfen nicht nur auf die Asylpolitik abzielen, sondern müssen gleichermassen die Umweltpolitik in umfassendem Sinne betreffen, in welcher dem internationalen Umweltrecht in seiner Gesamtheit eine hervorgehobene Rolle zuzukommen hat. Im Ergebnis stellt die Definition der Rechtsstellung und der Schutzgewährung zu Gunsten von Klimavertriebenen lediglich ein probates Heilmittel zur Problemlösung dar. Bekanntlich ist jedoch Vorbeugen erfolversprechender als Heilen.

Bibliographie

- Achermann Alberto, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtersachsender Staaten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Bates Diane C., Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change, in: Population and Environment, vol. 23, No. 5, 2002, pp. 465–477.
- Betaille Julien, Les déplacements environnementaux: un défi pour le droit international, in: L'encyclopédie du développement durable (online).
- Black Richard, Environmental refugees: myth or reality?, UNHCR working paper No. 34, 2001.
- Bouteillet-Paquet Daphné, Protection subsidiaire: Progrès ou recul du droit de l'asile en Europe? Une analyse critique de la législation des Etats membres de l'Union européenne, in: Bouteillet-Paquet Daphné et al., La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne: un complément à la Convention de Genève?, Etablissements Emile Bruylant SA, Bruxelles 2002, pp. 153–210.
- Boyle Alan, Liability for injurious consequences of acts not prohibited by international law, in: Crawford James, Pellet Alain, Olleson Simon, The law of international responsibility, Oxford University Press, Oxford 2010, pp. 95–104.
- Cournil Christel, Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?, in: Revue de Droit Public, No 4/2006, pp. 1035–1066.
- Cournil Christel/Mazzega Pierre, Catastrophes écologiques et flux migratoire: Comment protéger les «réfugiés écologiques»? dans: Revue européenne de droit de l'environnement, No. 4/2006, pp. 417–427, cité: Cournil/Mazzega (2006).
- Cournil Christel/Mazzega Pierre, Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques, in: Revue européenne des Migrations Internationales, vol. 23, No. 1, 2007, cité: Cournil/Mazzega (2007).
- Crawford James, Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'Etat, Editions Pedone, Paris 2003.
- Gonin Patrick/Lassailly-Jacob Véronique, Les réfugiés de l'environnement, une nouvelle catégorie de migrant forcés?, in: Revue européenne des Migrations Internationales, vol. 18, No. 2, 2002.
- Goodwill-Gill Guy S./McAdam Jane, The refugee in international law, 3^{ème} éd., Oxford University Press, Oxford 2007.
- Hodgkinson David et al., Copenhagen, Climate Change «refugees» and the need for a global agreement, in: Public Policy, vol. 4, No. 2, 2009, pp. 155–174.
- Kibreab Gaim, Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: A Critique of the Current Debate, in: Disasters, 21 (1), 1997, pp. 20–38.
- Künzli Jörg, Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte, Duncker & Humblot, Berlin 2001.
- Lopez Aurélie, The protection of Environmentally Displaced Persons in International Law, in: Environmental Law, Lewis & Clark Law School, Vol. 37, 2007, pp. 365–409.
- Marshall Lewis W., Toward a New Definition of «Refugee»: is the 1951 Convention out of date?, in: European Journal of Trauma and Emergency Surgery, Online First, 27 janvier 2010.
- Michelot-Draft Agnès, Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale, in: Revue européenne de droit de l'environnement, 4/2006, pp. 428–445.
- Morrissey James, Environment Change and Forced Migration, A State of the Art review, Refugee Studies Center, Oxford 2009.
- Myers Norman, Environmental refugees in a globally warmed world, in: Bioscience, vol. 43, No. 11, 1993, pp. 752–761, cité: Myers (1993).
- Piguet Etienne, Les réfugiés environnementaux et climatiques, Tentative de clarification pour des concepts flous, in: ASYL 3/07, pp. 12–17, cité: Piguet (2007).
- Piguet Etienne, Migrations et changement climatique, in: Futuribles, No 341, 2008, pp. 31–44, cité: Piguet (2008).
- Prieur Michel et al., Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux, in: Revue européenne de droit de l'environnement, No. 4/2008, pp. 381–393.