L’urgence d’un statut des déplacés environnementaux en droit international

La situation de l’environnement mondial ne cesse de se dégrader du fait de l’accumulation d’événements naturels ou anthropiques produisant des effets dominos en chaîne : perte de diversité biologique, sécheresse et désertification, déboisement, érosion des sols et du littoral, inondations et tsunamis, élévation du niveau de la mer, pollution du milieu marin, épidémies, conflits armés et guerres civiles, accidents industriels et catastrophes nucléaires. Sans qu’on puisse toujours bien distinguer parmi les causes de ces évènements celles qui sont dues aux changements climatiques causés par l’homme, aux catastrophes purement naturelles ou aux conséquences des crises économiques, il en résulte le plus souvent un nombre croissant de victimes obligées de fuir leur lieu de vie habituel pour pouvoir survivre[[1]](#footnote-1).

Les médias et l’opinion, obnubilés par les effets imprévisibles des changements climatiques, les appellent souvent « réfugiés climatiques ». Mais la cause de ces déplacements de population n’est pas uniquement la conséquence du dérèglement climatique. Ce peut être aussi une politique agricole intensive inadaptée au milieu ou toute autre cause anthropique. Aussi, pour ne pas ignorer les victimes qui sont dans l’impossibilité juridique et scientifique de prouver que leur déplacement est directement causé par le changement climatique, il est plus adéquat de les qualifier tous de « déplacés environnementaux »[[2]](#footnote-2). C’est l’option choisie par le groupe de chercheurs de l’université de Limoges ayant élaboré dès 2008 un projet de convention relative au statut international des déplaces environnementaux[[3]](#footnote-3).

La dégradation de l’environnement, en obligeant des personnes et des groupes de population à se déplacer, soit à l’intérieur de leur pays, soit en traversant une frontière, porte atteinte à la dignité humaine et aux principaux droits de l’homme. Les déplacements de population affectent toujours les plus démunis et les plus vulnérables. Aussi, au nom de la solidarité entre les Etats et au nom de l’obligation de la communauté internationale, il convient de porter assistance aux victimes des catastrophes, quelles qu’en soient les origines.

Le droit international offre-t-il des réponses ? La seule convention internationale qui pourrait s’appliquer, celle de Genève de 1951, ne le permet pas car elle ne concerne que les « réfugiés » [[4]](#footnote-4)politiques ou victimes de persécutions. Il existe donc un vide juridique qui empêche l’accueil des déplacés environnementaux faute d’un statut juridique reconnu leur permettant d’être accueilli dignement et légalement. Plusieurs autorités et instances ont reconnu ce vide juridique en plaidant pour la négociation internationale d’un instrument juridique adapté à la situation de ces déplacés : le ministre des affaires étrangères B. Kouchner dans son discours de Nouméa le 31 juillet 2009, le Parlement européen dans une résolution du 29 septembre 2011(para.K), la proposition de Laurence Rossignol dans un rapport du Sénat n° 545 du 22 mai 2012, la proposition de résolution présentée au Sénat le 15 juillet 2015 (n° 632) par le groupe des Verts et adoptée le 21 octobre 2015 (résolution n°17). Sans réclamer expressément une convention spéciale pour les déplacés, la Commission du droit international des Nations Unies dans son projet d’articles de 2016 sur « la protection des personnes en cas de catastrophe » reconnait la nécessité de traiter en même temps les catastrophes naturelles et anthropiques et vise le cas des « déplacements massifs de population » (art. 3).

Il est donc urgent qu’un des Etats déjà mobilisés sur les déplaces environnementaux externes dans le cadre de l’initiative Nansen[[5]](#footnote-5), propose l’adoption d’une convention internationale organisant l’octroi d’un statut juridique spécial pour les déplaces environnementaux que chaque Etat d’accueil attribuerait aux demandeurs sur la base de critères définis collectivement par les Etats Parties à cette convention. Cette convention réitèrerait l’obligation pour les Etats de faire bénéficier tous les déplaces des droits de l’homme reconnus au plan international et devrait prévoir un mécanisme financier d’aide aux Etats accueillant des déplaces au nom de la solidarité internationale reposant sur le principe de la responsabilité commune mais différenciée.

Hélas, l’Assemblée nationale française ne semble pas avoir mesuré l’ampleur des enjeux. L’amendement introduit à l’art. 42 de la loi pour une immigration maitrisée et un droit d’asile effectif votée en première lecture le 22 avril 2018 se contente de n’évoquer que les migrations « climatiques » en réclamant des orientations , des recherches, des statistiques et un plan d’action, alors que l’urgence exige d’accorder un statut nouveau aux migrants environnementaux en droit national, tout en militant pour l’adoption d’ une convention internationale[[6]](#footnote-6).

2018 devrait ouvrir la voie pour une telle convention. En effet la déclaration de New York pour les réfugiés et migrants du 19 septembre 2016[[7]](#footnote-7) proclame que réfugiés et migrants, quelle que soit l’origine de leurs migrations, « tous ont des droits ». C’est vai au plan théorique puisque le droit international des droits de l’homme s’applique à tous et partout. Mais concrètement seuls les « réfugiés » ont un statut reconnu officiellement. Les « migrants » qu’ils soient économiques ou environnementaux n’ont toujours aucun statut juridique ad hoc. L’ONU va approuver fin 2018 deux documents qui malheureusement ne seront pas juridiquement contraignants : « le pacte mondial sur les réfugiés » qui sera soumis à l’assemblée générale des Nations Unies et « le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » qui sera approuvé par une conférence intergouvernementale à Marrakech les 10-11 décembre 2018. Ces documents n’auront qu’une valeur politique. Une fois encore les déplaces environnementaux sont ignorés. On notera le confusionnisme verbal consistant à appeler « pacte » des documents qui ne sont pas des traités, alors que le terme « pacte » s’est appliqué en droit international à de véritables traités, comme en 1966 pour les droits de l’homme. Une pression de chercheurs anglo-saxons vise à pousser l’idée d’un protocole à l’accord de Paris de 2015 visant les seuls déplacés climatiques dans la mesure où cet accord prévoit qu’une équipe spéciale doit élaborer des « recommandations » sur les déplacements de population résultant des changements climatiques. Un premier projet de recommandation devrait être présenté à la COP 25 de Katowice en décembre 2018 et pourrait selon certains se transformer ultérieurement en traité.

Cette accumulation d’initiatives et de réunions dispersées a l’avantage de rendre plus visible le drame des déplacés environnementaux. Mais tant qu’aucun Etat ne prend l’initiative de proposer une vraie convention juridiquement contraignante, les déplaces environnementaux restent sans droits effectivement applicables : le pacte mondial sur les réfugiés ne leur sera pas applicable et le pacte mondial sur les migrants ne leur attribue aucun statut spécial étant essentiellement consacré aux migrants économiques.

Il est donc impératif de traiter ensemble le sort des déplacés climatiques et des autres déplacés environnementaux. De même il faut séparer le sort des déplacés environnementaux de celui des migrants économiques. C’est pourquoi le projet de convention élaboré par l’équipe de Limoges a fait l’objet d’une nouvelle actualisation en mai 2018. Elle doit être transmise aux Etats intéressés en vue de faire adopter, lors des réunions de fin 2018, une résolution décidant de mettre à l’ordre du jour des rencontres de 2019 l’examen de la faisabilité d’une convention sur les déplaces environnementaux[[8]](#footnote-8).Il faudrait donner une réponse concrète à une réalité concrète et confier à l’0rganisation internationale pour les migrations (OIM) le soin de mener les négociations à venir.

Michel Prieur

Professeur émérite de droit de l’environnement, Université de Limoges

Président du Centre international de droit comparé de l’environnement

[michel.prieur@unilim.fr](mailto:michel.prieur@unilim.fr)

25 mai 2018

1. Pascal Canfin directeur du WWF écrit que le changement climatique crée plus de réfugiés que les guerres, ce qui est encore plus vrai si l’on ne se limite pas aux seuls réfugiés climatiques, Le Monde, 28 mars 2018, p.7. ; selon la Banque Mondiale il y aurait 143 millions de déplacés internes (c’est-à-dire à l’intérieur de leur propre pays) dans trois régions seulement, d’ici 2050  in Groundswell, se préparer aux migrations internes, mars 2018. C’est sans compter les déplacés externes (c’est-à-dire qui traversent une frontière) et les migrations environnementales autres que climatiques. Voir, D. Ionesco, D. Mokhnacheva, F. Gemenne, Atlas des migrations environnementales, IOM, SciencesPO les presses, 2016. [↑](#footnote-ref-1)
2. Antonio Guterres alors Haut-commissaire aux réfugiés à l’ONU, avant de devenir Secrétaire général, s’était prononcé dès 2008 en faveur du mot « déplacés », Le Monde, 29 septembre 2008, p.4 [↑](#footnote-ref-2)
3. Trois versions successives d’un projet de convention ont été rédigées par les chercheurs du CRIDEAU (centre de recherche interdisciplinaire en droit de l’environnement, de l’urbanisme et de l’aménagement) et par le CIDCE (centre international de droit comparé de l’environnement) ONG internationale ; voir Revue européenne de droit de l’environnement, n°4-2008, accessible en ligne, www.persee.fr [↑](#footnote-ref-3)
4. C’est pourquoi on a retenu « déplacé » et non « réfugié », car ce dernier vise une catégorie juridique de personnes bien identifiées et bénéficiant déjà d’un statut juridique international. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voir : initiative Nansen, www.nanseninitiative.org [↑](#footnote-ref-5)
6. Certains Etats n’ont pas attendu l’adoption d’une convention internationale en décidant par anticipation de créer un statut spécial pour les déplaces suite à une catastrophe climatique ou non (Finlande, Suède, projet en Nouvelle Zélande) [↑](#footnote-ref-6)
7. Annexe de la résolution 70/302 de l’assemblée générale des Nations Unies et adoption par la résolution 71/1 (A/RES/71/1). [↑](#footnote-ref-7)
8. Voir sur le site du CIDCE :www.cidce.org [↑](#footnote-ref-8)