

## « DROITS DE L'HOMME ET ENVIRONNEMENT : PRATIQUES ET RECHERCHES »

15 septembre 2018

Ligue  
des **droits de  
l'Homme**  
FOUNDEE IN 1907



Groupe de travail « Environnement et droits de l'Homme »

Synthèse et résumés de la journée d'étude

### « LES MIGRATIONS CLIMATIQUES. DE LA NÉCESSITÉ DE REPENSER LE DROIT INTERNATIONAL FACE AUX NOUVELLES MOBILITÉS HUMAINES »

**CHRISTEL COUNIL**

*Maître de conférences en droit public, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité. Membre du laboratoire Iris et du CERAP.*

*Le texte ci-dessous constitue un résumé de la présentation faite par C. Cournil, rédigé par les organisateurs de la journée d'étude.*

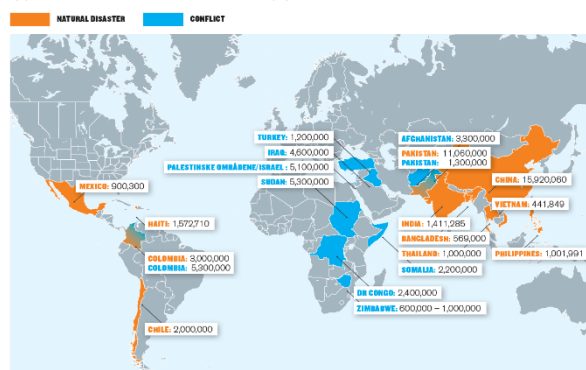
#### Introduction

Le constat s'impose au travers des rapports scientifiques, en particulier ceux du GIEC : les territoires sont de plus en plus impactés par les changements climatiques avec des manifestations de plus en plus nettes et des conséquences sur la sécurité des populations. Ces conséquences peuvent être des catastrophes brutales mais aussi des phénomènes lents tels que l'érosion. D'ici 2080, jusqu'à 3,2 milliards d'humains seront exposés à des pénuries d'eau, 600 millions à la faim en raison des sécheresses, de la dégradation et la salinisation des sols.

On estime (ONU) à 250 millions le nombre de déplacés climatiques d'ici 2050. Dans ce contexte la question des mobilités humaines devient un enjeu considérable, mais qui n'est pas suffisamment étudié, notamment du fait d'un manque de recherche en sciences sociales.

Le schéma suivant montre l'ampleur des déplacements liés aux catastrophes naturelles qui sont mis en relation avec ceux liés aux conflits armés.

#### TEN WORST HUMANITARIAN CRISES CAUSED BY (1) NATURAL DISASTERS AND (2) CONFLICT, 2010



The number of people displaced by conflict are cumulative figures, numbers of displaced by natural disasters are, on the other hand, newly displaced in 2010. All statistics regarding the number of people displaced by war and armed conflict in 2010 are approximate. Final numbers of conflict-induced displacement will be published at the end of June by UNHCR/NRC.

Il est difficile toutefois, en l'absence de définition consensuelle, d'obtenir des estimations fiables du nombre de ces déplacés. Les chiffres sont donc très variables selon les études et la méthodologie retenues. Le rôle du changement climatique (CC) n'est pas facilement identifiable parmi d'autres facteurs politiques, socio-économiques, de même que ses impacts sur les trajectoires migratoires et les possibles stratégies d'adaptation. On manque de base de données sur les migrations et les terminologies sont différenciées : on parle de sinistrés, d'évacués, de victimes, etc.

En 1985, la définition des « réfugiés environnementaux » est donnée dans un rapport du PNUÉ (Programme des Nations unies sur l'environnement) : « *Ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie* ».

Nous avons aujourd'hui une dizaine de termes et aucune définition consensuelle : « réfugiés écologiques » ou environnementaux, migrants ou « réfugiés de l'environnement », « réfugiés climatiques », « éco-réfuégiés », personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle, apatrides climatiques, exilés du climat (et en anglais : *Climate refugees, environmental displaced persons*). La question de la définition n'est pas réglée, ni politiquement ni juridiquement. Dans sa thèse de droit public, Emnet Gebre défend quant à elle avec raison l'emploi du terme de « déplacés » (« La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques », 2016).

Si l'on s'intéresse à présent aux causes des migrations, force est de constater qu'elles sont complexes et témoignent de trajectoires diverses. Les mobilités peuvent être liées aux événements climatiques extrêmes soudains (ouragans, inondations), à la détérioration progressive de l'environnement et des « catastrophes » à évolution lente (augmentation du niveau de la mer / États insulaires), mais aussi aux troubles sociaux et à la violence attribuables à des facteurs liés aux changements climatiques.

Les trajectoires migratoires peuvent être internes (locales, préurbaines, régionales), transfrontalières ou internationales. Face à ces situations diverses, ce ne sont pas les mêmes outils juridiques qui sont mobilisables. On peut résumer à deux directions principales les voies pour renforcer la protection des personnes déplacées climatiques : soit façonner l'existant (*lex lata*) soit proposer du nouveau (*lex ferenda*).

Pour explorer cette série de questions, on abordera dans cette présentation plusieurs thèmes successivement : l'inadaptation du droit international des réfugiés ; l'apport et les limites du droit international du climat pour les mobilités humaines ; les efforts réalisés pour solidifier le droit international et régional face aux migrations climatiques ; enfin la question des évolutions du droit face au sort des ressortissants des États insulaires.

### **L'inadaptation du droit international des réfugiés**

Selon la Convention de Genève de 1951, la définition du réfugié est la suivante (article premier – A) : Le terme « réfugié » s'appliquera 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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Cette définition montre que la Convention se trouve dépassée au regard des nouvelles mobilités humaines, dans la mesure où elle n'offre une protection qu'au seul réfugié « politique » et ne prend pas en compte la diversification des causes et trajectoires des mobilités humaines. L'approche individuelle de la Convention apparaît inadaptée face aux déplacements climatiques : la menace personnelle reste difficile à établir lors d'une catastrophe climatique, comme l'attribution individuelle d'un statut face à une mobilité collective souvent en urgence (*prima facie*). Aucun motif environnemental n'est mentionné et l'extension à la « persécution environnementale » reste problématique. Enfin, le critère du franchissement des frontières est source d'exclusion, puisque la plupart des déplacements climatiques concernent des personnes déplacées de façon interne à un pays.

### **L'intégration de la thématique dans le régime climatique**

La thématique des déplacements de populations a été consacrée lors de la COP de Cancún (2010), puis évoquée en lien avec le pilier de l'adaptation (COP Durban, 2011), puis celui des « pertes et préjudices » des changements climatiques (partie « mobilités humaines » de ce pilier dans la COP Varsovie, 2013). Lors de la COP 2014 à Lima, la question a été de nouveau posée avec l'idée d'insérer dans le texte de négociation cet enjeu, avec un lobbying intense notamment d'acteurs comme l'« Advisory Group on Human Mobility and Climate Change » (Office international des migrations, HCR).

On assiste de ce fait à une intégration minimale mais réelle avant l'accord de Paris (COP21 Paris, 2015), avec une négociation difficile entre la COP Lima et celle de Paris sur les questions liées aux migrants, aux droits de l'Homme ou à la justice climatique. Un texte d'octobre-novembre 2015 constitue la dernière version et la façon la plus ambitieuse d'aborder le sujet : “The governing body/CMP/CMA shall, at its first session, establish a climate change displacement coordination facility to help coordinate efforts to address the displacement of people as a result of the extreme impacts of climate change” (article 5 § 5).

Mais cette option est écartée à la fin de la COP21. L'accord de Paris ne retiendra que l'option la plus minimale du texte de négociation. De ce fait le terme « migrant » est inséré dans le §11 du préambule de l'accord de Paris :

« Les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations. »

On note le choix générique du terme « migrant » qui écarte les mots : « réfugié », « déplacé ». On retrouve aussi le terme englobant de « mobilité » (§50) : interne, internationale, forcée, non forcée, mais on peut regretter que les mobilités humaines ne soient pas explicitement mentionnées, en particulier dans l'art. 8 de l'accord (Pertes et préjudices : 3<sup>e</sup> pilier du régime climatique).

Il reste que, dans la décision visant à donner effet à l'accord (Dec. 1/CP.21, § 50), le sujet est évoqué via le « Mécanisme international de Varsovie » (WIM) : Action Area 6 – “displacement and human mobility”. Le Comité exécutif (ExCom) du WIM doit créer « une équipe spéciale [...] pour élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face ». Cette « Task Force » (équipe spéciale) a débuté en 2017 et l'on est en attente des premières recommandations qui interviendront pour la COP24 (décembre 2018).

### **Comment solidifier le droit international et régional face aux migrations climatiques ?**

La première option consisterait à renforcer la protection des personnes déplacées internes (PDI). Une définition des PDI se trouve dans les « Principes directeurs sur les PDI (PDPDI) de 1998 » qui sont un instrument de type « soft law ». Par ailleurs, les PDI sont protégées indirectement par le droit national, dans la législation de certains États concernés (volontariat) mais reste le problème de l'effectivité et d'une mise en œuvre difficile. Voir également la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance des PDI en Afrique, 2009, art. 5§4.

À partir de là, deux pistes sont possibles : l'adoption d'une convention internationale des PDI ; ou la rédaction de PP directeurs sur des PDI climatiques (voir les travaux de E. Gebre, 2016). Une autre piste est de réinventer le droit international, de créer une nouvelle convention internationale, un instrument *sui generis*. Cela a été exploré par la doctrine française et les propositions de Michel Prieur *et al.*, ce qui permettrait d'avoir dans un même texte tout ce qu'il faut. Le « Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux » (Prieur *et al.*, 2008) les définit comme suit :

« 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 » (art. 2).

Cela permet de couvrir les déplacements temporaires et définitifs, internes et externes et d'assurer protection, assistance et responsabilité communes mais différenciées.

Une autre piste en cours est le projet (juillet 2018) de « Global Compact for safe, orderly and regular migration (Pacte mondial sur les migrations) issu de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, 19 septembre 2016 (Assemblée générale des Nations unies) : « un cadre fédérateur constitué de principes, d'engagements et d'accords communs entre les États

membres ». Cela inclut les questions environnementales : « Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin. »

Enfin, un effort identique devrait être fait pour revisiter le droit international face au sort des ressortissants des États insulaires, qui font face à une disparition physique probable (à 30-50 ans) et totale (par submersion) de leur territoire (Tuvalu, Kiribati, Wallis, Futuna, certaines îles de Nouvelle-Calédonie (Loyauté) et de Polynésie française (les Tuamotu)).

Cela pose la question de la suppression d'un élément constitutif de l'État insulaire et de ses conséquences en droit international public. Quid de ses ressortissants, de l'exil « temporaire » d'un gouvernement, et de sa représentation dans les négociations climatiques ? Il faut sans doute élaborer un droit capable de penser la double nationalité : d'origine et de résidence. Quelques pistes : conclusion d'accords bilatéraux d'accueil anticipatif ; aménagements du « Pacific Access Category » (immigration de travail) ; création de visas spécifiques ; mise en place d'une « libre circulation » dans sa dimension régionale ?

## **Conclusion**

L'enjeu est de lier les multiples cadres d'actions internationaux sur la question des mobilités climatiques dans un terrain favorable à la coopération et à l'échange de bonnes pratiques. En particulier le droit international climatique pourrait se relier avec « Le Global Compact Refugee/migrant » (draft juillet 2018), le « Sendai Framework for Disaster Risk Reduction » 2015-2030, le « Platform on Disaster Displacement "Nansen" » (oct. 2016), la mise en œuvre des objectifs du Développement durable, et certains cadres juridiques régionaux (New Framework for Resilient Development in the Pacific, Resama, etc.).

On peut imaginer une approche plurielle et multi-échelle des pistes de protections en recherchant une combinaison des approches et des outils juridiques. Il est aussi nécessaire d'identifier les futurs acteurs institutionnels face aux « cadres institutionnels » trop fragmentés pour gérer les mobilités humaines dues aux changements climatiques.