

Problématique des déplacés environnementaux, il est grand temps d'agir

L'émergence des difficultés et questions liées au dérèglement climatique depuis la fin des années 1980, et le nombre de plus en plus important de situations de déplacements consécutifs de population ont conduit à la nécessité d'élaborer un projet de Convention ayant pour objet d'établir un cadre juridique stable sur le plan international régissant les conséquences sur les populations de ces événements climatiques.

Certes difficiles à estimer de manière scientifique, mais aisément constatables d'ores et déjà, les mouvements de population liés à des catastrophes naturelles ou à des dérèglements de l'environnement vont aller en s'intensifiant dans les décennies à venir. Il convient de noter qu'à ce titre, 98 % des personnes déplacées l'ont été dans des pays en développement ou émergents (plus de 9 millions en Inde, environ 7 millions en Chine, plus de 6 millions au Nigeria). Mais les pays développés sont également concernés (ce fut le cas des États-Unis à la suite de l'ouragan Sandy qui entraîna 800 000 déplacés). En revanche, les migrations dues à des phénomènes de long terme liés au bouleversement du climat sont plus difficiles à chiffrer, mais de nombreux cas sont connus : extension du désert de Gobi en Chine, inondations au Bangladesh ou dans le delta du Nil, submersion d'archipels dans le Pacifique (Tuvalu, Kiribati), fonte du permafrost affectant les Inuits d'Amérique du Nord et du Groenland, sécheresse au Sahel...

Si les conséquences immédiates des événements climatiques concernent la perte d'habitat et des moyens de survie, la destruction du lien social et l'éclatement des familles, les conséquences à moyen ou long terme d'un événement climatique peuvent également concerner les populations victimes dudit événement de manière directe ou collatérale. Les conséquences à moyen ou long terme des événements climatiques posent inévitablement les questions de la reconstruction, du déplacement à l'intérieur d'un même État ou dans un État limitrophe et de l'accueil



Patricia Savin
Avocate au Barreau de Paris, présidente d'Orée, DS avocats



Yvon Martinet
Avocat au Barreau de Paris, ancien vice-bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris, président du Club des avocats environnementalistes (CDAE), DS avocats



George J. Gendelman
Associé cofondateur des Ateliers de la Terre

des déplacés environnementaux. Ces interrogations imposent l'établissement d'un cadre juridique clair et déterminé, afin de gérer efficacement les conséquences « postévénement climatique ».

La nécessité d'un cadre juridique propre au contexte des événements climatiques est d'autant plus évidente que la communauté internationale est confrontée à la gestion de populations se retrouvant sans abri, voire exilées du fait de ces événements, et souvent cantonnées à l'installation dans des camps de réfugiés. Une réflexion doit donc être nécessairement menée au niveau international aux fins de négocier une Convention qui permettrait de poser les principes visant la sécurisation des populations victimes d'accidents climatiques, ainsi que leur réinstallation rapide notamment dans des conditions d'hygiène et de sécurité décentes. Le 22 novembre 2012, la France a été désignée officiellement pays hôte de la 21^e Conférence des Parties (COP 21) sur le changement climatique, qui se déroulera à Paris en décembre 2015. Ainsi, la COP 21 peut constituer un vecteur efficace de communication et d'accord multilatéral autour du nécessaire encadrement des conséquences liées aux événements climatiques majeurs, tant pour les populations concernées que pour les États.

C'est dans ce contexte que les auteurs du présent article, rédacteurs du projet de convention relatif aux déplacés environnementaux, ont eu le souci de clarifier les notions et définitions spécifiques au contexte, dès lors qu'un tel projet ne saurait emporter de pleine et effective application sans définitions juridiques claires, ni désignation d'institutions incontestables assurant le contrôle de l'application de la Convention.

Quel que soit le texte retenu, il lui faut résoudre des questions juridiques précises concernant notamment la clarification des définitions utilisées (I) et les institutions devant régir et faire respecter ce futur statut (II).

I. SUR L'ENJEU DE LA CLARIFICATION DES DÉFINITIONS POUR L'IDENTIFICATION DES POPULATIONS CONCERNÉES

Dans le cadre de l'élaboration du projet de convention annexé au présent article, la notion de « déplacés environnementaux » est apparue plus adaptée pour désigner pertinemment les populations ayant subi les conséquences d'un bouleversement environnemental (1), la notion de « bouleversement environnemental » ayant par ailleurs été choisie afin de permettre une appréhension juste et complète des situations en cause (2).

1. Sur le choix du terme de « déplacés environnementaux »

Différents termes sont classiquement utilisés pour désigner les populations ayant subi les conséquences d'un événement climatique. Ainsi, les termes de « réfugiés climatiques », « réfugiés écologiques », « réfugiés environnementaux » ou encore de « migrants de l'environnement », ont diversement été employés pour décrire la situation des populations victimes d'événements climatiques. Toutefois, ces termes sont apparus insuffisants pour recouvrir l'intégralité des enjeux soulevés dans le cadre de l'élaboration d'une convention poursuivant l'objectif de poser des principes quant à l'accueil et l'installation de populations ayant dû quitter leur pays après un événement environnemental. En effet, le terme de « réfugié » ne permet pas de prendre en compte les populations dont l'exil a pour cause des événements climatiques, dès lors qu'il exclut les populations déplacées au sein d'un même État, de même que l'approche collective qui doit être retenue pour ces populations.

À titre d'exemple, en octobre 2013, un habitant de Kiribati a demandé l'asile en Nouvelle-Zélande au titre du changement climatique ayant affecté son habitat ; il a été débouté, mais le symbole reste fort. Si la demande d'asile n'a pas été accordée à cet habitant, c'est que son cas n'entre pas dans le périmètre du droit des réfugiés tel qu'il a été établi dans la Convention de Genève de 1951. L'article 1 désigne ainsi comme réfugié toute personne « 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 ».

Le cas des déplacés environnementaux ne peut donc rentrer dans cette catégorie, même si c'est à travers l'expression de « réfugiés » environnementaux que le sujet est entré dans le débat public (et y est encore largement présent). Le HCR, suivi par l'OIM, s'oppose d'ailleurs vigoureusement à l'emploi du terme de « réfugié », qui induit une confusion qui risquerait de porter préjudice aux réfugiés au sens strict qu'il est chargé de protéger. Dans un contexte de mise en cause croissante du droit d'asile, celui-ci doit rester un concept juridique clairement délimité ; lui donner un sens inclusif reviendrait à multiplier par vingt le nombre de personnes concernées, mettant en danger l'existence

même du dispositif. Outre son inexactitude juridique et son potentiel effet négatif vis-à-vis des réfugiés politiques, le terme de réfugié méconnaît également une réalité importante, à savoir la part largement majoritaire des déplacés internes parmi les migrants environnementaux par rapport aux déplacés transfrontières.

« En intégrant, dans la définition du « bouleversement environnemental », les catastrophes liées aux activités humaines, il s'agissait de n'exclure aucune hypothèse de nature à faire obstacle à l'application des dispositions d'une telle convention, le caractère environnemental d'une catastrophe n'étant pas incompatible avec sa cause humaine. »

Le choix entre « déplacés » et « migrants » est moins clair à faire ; l'OIM a naturellement plutôt tendance à parler de migrations et de mobilité. Les Anglo-Saxons utilisent volontiers « displaced ». La migration incluant le déplacement causé par des facteurs environnementaux mais effectué volontairement et de sa propre initiative, le terme paraît plus large que le déplacement.

Si le qualificatif « climatique » semble au premier abord plus réducteur que « environnemental », les deux sont en réalité synonymes dans leur emploi. L'initiative Nansen précitée emploie les termes « disaster-induced displacement », les catastrophes en question pouvant être soudaines (tremblement de terre, glissement de terrain...) ou progressives (montée des eaux...).

Il semble au final que l'expression « déplacés environnementaux », communément utilisée par l'OIM, soit la plus large et la mieux adaptée. En premier lieu, le terme de « déplacés environnementaux » écarte donc toute confusion avec le terme de « réfugié » inscrit dans la Convention de Genève de 1951, qui se détache de toute considération environnementale au profit de considérations politiques. En deuxième lieu, le terme de « déplacés environnementaux » impose une distance par rapport à la problématique du réchauffement climatique, pour laquelle les solutions à envisager sont différentes, dès lors qu'il s'agit ici d'envisager le déplacement de populations victimes d'événements ponctuels ne s'inscrivant pas dans la durée, si ce n'est pour les conséquences durables en résultant. Enfin, le terme de « déplacés environnementaux » permet d'élargir les débats de la gouvernance mondiale relative aux migrations, afin d'y intégrer les déplacés environnementaux ne franchissant pas nécessairement une frontière étatique.

2. Sur la notion de « bouleversement environnemental »

Dans le cadre de l'élaboration d'une Convention relative aux déplacés environnementaux, il est apparu indispensable pour les rédacteurs du projet de tenir compte de l'hétérogénéité des types d'événements climatiques, afin d'y intégrer toutes les situations dans lesquelles une telle convention aurait vocation à s'appliquer.

Le changement climatique, événement exceptionnel bien inscrit dans le temps et modifiant durablement le fonctionnement de la société, est prévisible de telle sorte que ses conséquences peuvent être anticipées par les pouvoirs publics, à la différence de la catastrophe naturelle, qui relève d'un événement ponctuel et imprévisible, rendant très complexe la systématisation des stratégies pouvant être mises en œuvre par les acteurs impliqués.

Plus encore, plusieurs types de nuisances environnementales doivent être prises en compte dès lors que lesdites nuisances sont de nature à entraîner des mouvements importants de populations.

Dans l'optique d'une mise en œuvre efficace de la Convention, la notion de « *bouleversement environnemental* » a été choisie pour regrouper les différents cas de figure. Afin de favoriser une application opérationnelle de la Convention et sans qu'il y ait besoin d'interpréter ses dispositions, la notion de « *bouleversement environnemental* » a été définie comme étant un événement la fois « *brutal et insidieux* », incluant les catastrophes d'origine naturelle et celles issues des activités humaines. En intégrant, dans la définition du « *bouleversement environnemental* », les catastrophes liées aux activités humaines, il s'agissait de n'exclure aucune hypothèse de nature à faire obstacle à l'application des dispositions d'une telle convention, le caractère environnemental d'une catastrophe n'étant pas incompatible avec sa cause humaine.

L'exercice sémantique auquel se sont livrés les rédacteurs du projet de convention leur a permis de se rapprocher au mieux de l'objectif d'élaboration d'un texte recouvrant l'ensemble des situations dans lesquelles une telle convention pourrait s'appliquer, le contrôle du respect de ses dispositions ayant quant à lui été attribué à des institutions spécifiquement identifiées par le projet.

II. SUR LES INSTITUTIONS RÉGISSANT L'APPLICATION DE LA CONVENTION

Le projet de convention sur les déplacés environnementaux prévoit la compétence du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après « HCR ») quant à la surveillance de l'application de la Convention (1), et donne compétence à la Cour internationale de justice pour régler tout litige en lien avec ladite convention (2).

1. Sur l'attribution du contrôle de l'application de la convention au HCR

Si les rédacteurs du projet de convention se sont attachés à souligner précisément les différences consubstantielles entre la notion de « *déplacés environnementaux* » et la notion de « *réfugié* » telle que posée par la Convention de Genève de 1951, c'est le HCR qui a été désigné comme autorité de contrôle de l'application des dispositions relatives à la Convention. Il a semblé pertinent aux rédacteurs du projet de convention de ne

pas prévoir de dispositions ayant pour objet la création d'une instance *ad hoc* en charge de la surveillance de l'application de la Convention, et de profiter de l'instance constituée par le HCR, expérimenté et doté des outils nécessaires pour mener à bien les missions qui lui sont octroyées. En effet, créé le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies, le HCR a pour mandat de diriger et de coordonner l'action internationale aux fins de protéger les réfugiés, tendant par là à la sauvegarde de leurs droits et de leur bien-être. Le HCR a notamment pour mission de trouver pour ces populations un refuge dans un État, et à terme d'organiser leur installation dans cet État d'accueil ou un État tiers, si le retour au pays d'origine se révèle impossible. Or le projet de convention relatif aux déplacés environnementaux s'inscrit dans la même lignée.

Au regard des enjeux soulevés par le projet de convention, il importe que les dispositions de la convention une fois signée reçoivent la plus grande diffusion. En ce sens, la soumission au contrôle du HCR de l'application de la Convention démontre la volonté des rédacteurs du projet de convention et signataires du présent article, d'encourager son effectivité et efficacité dès la ratification.

2. Sur la compétence attribuée à la Cour internationale de justice

La Convention sur les déplacés environnementaux ayant vocation à avoir un caractère international, les rédacteurs du premier projet de Convention ont naturellement placé le règlement des litiges en résultant, et notamment les litiges entre deux ou plusieurs États résultant de l'interprétation, l'application et/ou l'exécution de la Convention, sous l'autorité de la Cour internationale de justice (CIJ). Pour autant, si le projet de convention revêt un caractère international du fait des multiples parties signataires, les litiges résultants de son application ne pourraient concerner qu'un seul État, posant ainsi la question de la compétence de la CIJ pour le règlement de litiges internes liés à une convention internationale. En effet, la CIJ n'a pas de compétence pour les litiges internes aux États, son champ d'action étant circonscrit, conformément au droit international, aux différends juridiques qui lui sont soumis par les États (compétence contentieuse) d'une part, et aux avis consultatifs sur les questions d'ordre juridique posées par les organes de l'ONU et les institutions spécialisées dûment autorisées à le faire (compétence consultative), d'autre part. Par conséquent, il conviendra de spécifier cette compétence exclusive de la CIJ dans le futur statut international des déplacés environnementaux, même en présence d'un seul État partie concerné. ■