



HAL
open science

“ L’inadaptation du droit international des réfugiés face aux migrations environnementales et climatiques ”

Christel Cournil

► To cite this version:

Christel Cournil. “ L’inadaptation du droit international des réfugiés face aux migrations environnementales et climatiques ”. L’Observateur des Nations Unies, 2017, pp.97-117. hal-02266604

HAL Id: hal-02266604

<https://hal.science/hal-02266604v1>

Submitted on 19 Aug 2019

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.

L'INADAPTATION DU DROIT INTERNATIONAL DES RÉFUGIÉS FACE AUX MIGRATIONS ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES

Par

*Christel Cournil**

Résumé

Cet article examine comment le droit international des réfugiés issu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés n'est pas en mesure d'aborder la complexité des migrations environnementales ou climatiques. Il y est souligné les obstacles résultant de la détermination individuelle du statut de réfugié ou encore la difficulté de reconnaître une forme de « persécution environnementale ou climatique ». La protection des réfugiés s'applique uniquement aux personnes qui traversent les frontières internationales, alors que les facteurs environnementaux qui contraignent les individus à fuir ne conduisent que rarement à traverser une frontière internationale. En somme, les personnes déplacées climatiques ou plus généralement des déplacés environnementaux qui ont un besoin urgent de protection internationale ne sont pas admissibles à une protection internationale offerte par le droit international des réfugiés. L'insertion des mobilités humaines dans l'Accord de Paris laisse augurer des perspectives d'évolution de la prise en compte des déplacés climatique au sein du régime international de la CCNUCC.

Abstract

This article examines how international refugee law derived from the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees is unable to address the complexity of environmental or climate migration. The obstacles arising from the individual determination of refugee status or the difficulty of recognizing some form of « environmental or climate persecution » are highlighted. Refugee protection applies only to people crossing international borders, while environmental factors that force people to flee rarely cross an international boundary. In short, climate change displaced persons or, more generally, environmental displaced persons in urgent need of international protection are not eligible for international protection under international refugee law. The inclusion of human mobility in the Paris Accord suggests prospects for the evolution of climate displacement in the UNFCCC international regime.

* Maître de Conférences en droit public (HDR). Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité. Iris (UMR8156-U997), CERAP, F-BOBIGNY, France. christel.cournil@univ-paris13.fr.

Sommaire

I. LA CONVENTION DE GENÈVE, TEXTE D'APRÈS-GUERRE DÉPASSÉ AU REGARD DES NOUVELLES MOBILITÉS HUMAINES	102
1. Une Convention datée et connotée offrant une protection au seul réfugié « politique »	102
2. Un texte dépassé face à la diversification des mobilités humaines.....	104
II. L'APPROCHE INDIVIDUELLE DE LA CONVENTION INADAPTÉE AUX DÉPLACEMENTS ENVIRONNEMENTAUX.....	106
1. La menace personnelle difficile à établir	106
2. Attribution individuelle d'un statut face à une mobilité d'urgence et/ou massive.....	107
III. LA DIFFICILE QUALIFICATION DE LA PERSÉCUTION DANS LE TEXTE CONVENTIONNEL.....	108
1. Les motifs « excluants » construits autour de la non protection de l'État	108
2. L'extension délicate de ces motifs à la « persécution environnementale »	110
IV. LE CRITÈRE « EXCLUANT » DU FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES POUR LES DÉPLACEMENTS ENVIRONNEMENTAUX OU CLIMATIQUES MAJORITAIREMENT INTERNES	112
1. La protection internationale pour celui qui franchit la frontière	113
2. Le déplacement interne et la responsabilité de l'État.....	113

Le dernier rapport rendu par l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) évoque désormais très clairement, dans son Chapitre 12 sur la sécurité humaine, les aspects portant sur les migrations et les mobilités humaines¹. Selon les récentes estimations² de l'*Internal Displacement Monitoring Center*, en 2015, 19,2 millions de personnes se sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison des catastrophes naturelles. Soit deux fois plus que le nombre de personnes qui fuient les conflits, guerres, violences (8,6 millions). Ces estimations ne comprennent pas les déplacements « lents » dus à la sécheresse ou résultant de petits événements environnementaux trop difficiles à estimer encore. Les projections pour 2050 énoncent plus de 200 millions de personnes qui seraient amenées à se déplacer en raison de catastrophes environnementales.

On sait aujourd'hui que si les changements environnementaux impactent les mobilités humaines, il est encore difficile de montrer des scénarii de migration clairs, distincts ou isolés tant les causes socio-économiques et politiques des déplacements de population sont interdépendantes et complexes³. Aussi, la question

¹ « *Climate change is projected to increase the displacement of people throughout this century. The risk of displacement increases when populations who lack the resources to migrate experience higher exposure to extreme weather events, in both rural and urban areas, particularly in low-income developing countries. Changes in migration patterns can be responses to both extreme weather events and longer-term climate variability and change, and migration can also be an effective adaptation strategy* », IPCC's Working Group II, *Contribution to the Fifth Assessment Report, 5AR, WG2*, vol. 1, Chapter 12, March 2014.

² IDMC, *Global Estimation 2016*, May 2016.

³ FORESIGHT PROJECT, *Migration and global environmental change: future challenges and opportunities*, Government Office for Science, 20 October 2011, 234 p.

de la définition⁴ et la catégorisation des migrations environnementales se heurte alors à cette difficile conceptualisation⁵ des déplacés/migrants/réfugiés climatiques/environnementaux/écologiques. Les concepts de « migration environnementale » ou encore de « migration climatique » ont été néanmoins progressivement mobilisés, servant de support à des argumentaires politiques⁶ relatifs à la lutte contre le changement climatique, à l'aide humanitaire, à la migration, voire pour promouvoir la sécurité nationale ou des intérêts économiques.

La doctrine a largement montré qu'il est impropre de parler de « réfugié environnemental »⁷ pour qualifier les personnes qui se déplacent en raison d'une catastrophe environnementale au regard de la définition juridique de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés⁸ du 28 juillet 1951, traité international ratifié par 148 États. Adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Convention de Genève et le Protocole de 1967⁹ fixent le cadre international du droit des réfugiés. La Convention offre essentiellement une définition universelle du réfugié dans son article 1. A. 2. et pose une obligation négative qui découle du principe de non-refoulement et une « déclaration des droits » pour les réfugiés. Cette protection conventionnelle a été accompagnée par la création d'un organe de protection, le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR).

Le concept de « réfugié climatique » a largement été réfuté juridiquement dans les milieux académiques par les juristes¹⁰. Toutefois, il est aujourd'hui défendu par certains chercheurs ou experts, tels le politiste François Gemenne¹¹. Selon lui, l'Anthropocène et ses changements environnementaux sont devenus l'un des principaux facteurs des migrations et des déplacements de populations, *victimes* de ces changements. Il rappelle que « pris dans un processus de « dé-victimisation » des migrants, les changements environnementaux ont été souvent utilisés pour dépolitiser la migration et la plupart des chercheurs n'ont plus choisi d'utiliser ce terme ». Par cet argumentaire politique, François Gemenne souhaite réactiver l'un des éléments central de l'esprit du droit international des réfugiés basé sur le *besoin d'une protection internationale* pour une nouvelle victime. De leur côté, les

⁴ C. VLASSOPOULOS, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », *Cultures et Conflits*, vol. 88, 2012, pp. 7-18.

⁵ C. Cournil and B. Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, Paris Presses Sciences Po Bibliothèque du Citoyen, 2014.

⁶ B. Mayer, *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospect*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, November 2016.

⁷ Cette expression est évoquée pour la première fois officiellement par E. EL-HINNAWI, *Environmental Refugees, United Nations Environment Programme*, Nairobi, 1985.

⁸ Convention de Genève relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 par une Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides ; convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950. Entrée en vigueur le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43.

⁹ Protocol Relating to the Status of Refugees, 606 UNTS 267, 13 January 1967.

¹⁰ J. MC ADAM, « From Economic Refugees to Climate Refugees? », *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10, No. 2, Oct 2009, pp. 579-595.

¹¹ F. GEMENNE, « L'Anthropocène et ses victimes. Une réflexion terminologique », CERISCOPE Environnement, 2014. (en ligne), URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/anthropocene-et-ses-victimes-une-reflexion-terminologique>

populations de certains États du Pacifique, ont rejeté cette appellation trop éloignée de leur réalité, véhiculant une image trop négative de leur sort¹².

Depuis une dizaine d'années, les besoins de protection des personnes déplacées en raison de changements environnementaux ou climatiques ont été identifiés et occupent une place croissante au sein des négociations internationales, des études des experts ou des académiques¹³ ainsi qu'au sein des plaidoyers des organisations non gouvernementales (ONG) des droits de l'Homme et environnementalistes. Le potentiel des outils possibles (politiques publiques et instruments juridiques) mais également les défis de la gouvernance internationale et le rôle des principaux acteurs de la mise à l'agenda des migrations environnementales ont été recensés et étudiés¹⁴. Des pistes d'actions, d'initiatives, de coopération internationale émergent progressivement au plan international ou régional autour des enjeux de protection des déplacés environnementaux ou climatiques. On peut évoquer en guise d'illustration : l'Initiative Nansen¹⁵ qui constitue la première action intergouvernementale pour la protection des déplacés environnementaux. Elle a été lancée en marge d'une réunion du Comité exécutif du HCR à Genève par la Norvège et la Suisse le 2 octobre 2012. Les principales parties-prenantes de l'Initiative sont des États, des institutions académiques, des membres de la société civile. Elle a été placée sous la direction de Walter Kälin, professeur de droit international et ancien rapporteur des Nations-Unies sur les droits des personnes déplacées internes. L'Initiative a consisté en un processus consultatif¹⁶ intergouvernemental *bottom-up*, dont l'objectif principal a été de compiler les bonnes pratiques sur les déplacements de population. Sur la base de ces nombreuses consultations, l'Agenda de protection¹⁷ a été présenté les 12 et 13 octobre 2015, deux mois avant la 21^e Conférence des parties (COP21) et la *Platform on Disaster Displacement*¹⁸ créée pour continuer le travail entrepris.

C'est également dans ce contexte international politique et juridique particulièrement riche que les questions liées aux mobilités humaines ont

¹² J. MC ADAM and M. LOUGHRY, « 'We aren't refugees', Inside Story », 30 juin 2009, Availability: <http://insidestory.org.au/we-arent-refugees>.

¹³ B. MAYER and F. CRÉPEAU, eds., *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, forthcoming in September 2017.

¹⁴ C. COURNIL and C. VLASSOPOULOS, (ed.), *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*, Collection Nature et société Éditions Quæ, 2015.

¹⁵ <https://www.nanseninitiative.org/> Elle a été lancée à la suite d'une grande conférence organisée à Oslo les 6 et 7 juin 2011 qui a abouti aux « Principes de Nansen sur les migrations environnementales ».

¹⁶ L. TUITJER and É. CHEVALIER, « L'initiative Nansen et le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », in C. COURNIL and C. VLASSOPOULOS (ed.), *Mobilité humaine et environnement. Du global au local, op. cit.*, pp. 141-147.

¹⁷ *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*, Final draft, October 2015, 45 p.

The Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, vol. 1 (The Nansen Initiative, 2015); *The Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, vol. 2 (The Nansen Initiative, 2015).

¹⁸ <http://disasterdisplacement.org/the-platform/> Voir : J. MC ADAM, « From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement », *UNSW Law Journal*, 39, 2016, pp. 1518-1546.

progressivement intégré les négociations climatiques¹⁹. Les déplacés climatiques apparaissent en effet de plus en plus comme l'une des figures emblématiques des conséquences humaines des changements climatiques. L'insertion des mobilités humaines dans le « droit dérivé » du climat a débuté avec la COP16 à Cancún en décembre 2010. Parmi les propositions adoptées par le groupe AWG-LCA et pour la première fois dans un texte officiel dans le cadre des actions renforcées pour l'adaptation, il a été consacré la possibilité de prendre des « *Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels* »²⁰. Sur cette première base, une intense collaboration entre acteurs-experts de différents horizons s'est poursuivie tout au long des négociations jusqu'à la COP21 de Paris avec une série de propositions²¹ visant à intégrer, dans le texte définitif de négociation des « options » mentionnant le sort des mobilités humaines. Des références²² au sein de l'Accord de Paris consacrent la question des déplacés dans le droit international du climat et offre une base légale²³ 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. Sous l'égide des travaux du Comité exécutif du *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*²⁴ (WIM), les discussions sur les mobilités humaines se poursuivent depuis Paris dans le cadre de la *Task Force on Displacement*²⁵ qui tiendra sa première réunion officielle à Bonn les 18 et 19 mai prochain. Cette entrée concrète des migrations dans le droit international du climat plutôt que dans le droit international des réfugiés peut s'expliquer par les lacunes juridiques de ce dernier à appréhender la complexité de ces migrations. Les insuffisances du droit international des réfugiés, mais aussi du

¹⁹ K. WARNER, *Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations*, May 2011, 22 p.

²⁰ §14 f) decision 1/CP.16 Outcome of the work of AWG-LCA.

²¹ HRC, *Human Mobility in the Context of Climate Change: Elements for the UNFCCC Paris Agreement* (March 2015) ; Recommendations from the Advisory Group on *Climate Change and Human Mobility* COP 20 Lima, Peru (March 2015); Joint Submission on Activities for the Nairobi Work Programme (August 2014); Joint submission to the UNFCCC on NAPs (July 30, 2014); Joint submission to the Excom of the *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage* associated with Climate Change on the Excom's draft initial two-year workplan for the implementation of the functions of the Mechanism, in accordance with paragraph 5 of Decision 2/CP.19 (July 1, 2014); Contribution and Potential Elements Related to Human Mobility in the Context of a Warsaw COP 19 Decision on *Loss and Damage* (Nov. 4, 2013).

²² Le terme « migrant » est consacré et inséré dans le §11 du Préambule de l'Accord de Paris. Si l'article 8 traitant des « pertes et préjudices » est inséré dans l'Accord juridiquement, signalons que les déplacements climatiques ne soient pas explicitement mentionnés dans cet article au regard des différentes versions plus ambitieuses du texte préparatoire. Les déplacements climatiques uniquement sont mentionnés dans les « Décisions visant à donner effet à l'Accord » au §49.

²³ P. D. WARREN, « Evaluating the 'Climate Change Displacement Coordination Facility': How the UNFCCC Can Address Forced Migration after Paris COP21 », *Columbia Law Review*, Vol. 118, n°8, 2016.

²⁴ § 47 de la Décision 1/CP.21.

²⁵ Webpage : www.unfccc.int/9978. Voir S. L. Nash, *The Task Force on Displacement: The Pieces of the Puzzle Begin to Fall into Place* (Climate & Migration Coalition, April 2017), <http://climatemigration.org.uk/the-task-force-on-displacement-the-pieces-of-the-puzzle-begin-to-fall-into-place/> (consulté le 11 mai 2017).

droit des déplacés internes, des droits de l'Homme, du droit international de l'environnement et du droit international humanitaire ont été particulièrement illustrées par la doctrine académique²⁶. On s'intéressera surtout²⁷ au texte clef qu'est la Convention de Genève en montrant en quoi son approche est incapable d'appréhender les déplacements environnementaux ou climatiques.

Notre analyse se portera exclusivement sur le terrain juridique en montrant comment cette protection internationale des réfugiés dessinée dans l'immédiate après-guerre est inadaptée au regard des multiples formes de migrations environnementales ou climatiques d'aujourd'hui et de demain. Seront exposées les limites qui illustrent le dépassement de l'approche conventionnelle au regard des nouvelles mobilités (I). Tant l'approche individuelle du droit international des réfugiés (II), que la difficile qualification de la persécution (III) ou encore le critère « excluant » du franchissement des frontières (IV) mettent en lumière les lacunes du droit international des réfugiés à appréhender les mobilités humaines multifactorielles.

I. LA CONVENTION DE GENÈVE, TEXTE D'APRÈS-GUERRE « DÉPASSÉ » AU REGARD DES NOUVELLES MOBILITÉS HUMAINES

Née dans un contexte d'après-guerre et offrant un statut pour le seul réfugié « politique » victime de persécution (1.), la Convention de Genève est, aujourd'hui, dépassée face à la diversification des mobilités humaines (2.).

1. Une convention datée et connotée offrant une seule protection au seul réfugié « politique »

Jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, le droit international a traité la question des réfugiés sans véritable stratégie de protection et sans adopter une approche globale du refuge. Abordant la question des migrations de façon conjoncturelle, le droit international permettait une prise en compte de l'origine, de la nationalité du candidat au refuge pour octroyer une protection. Le droit international ne fournissait alors aucune définition « universelle » du réfugié, et n'accordait aucun statut ou droit attaché au refuge puisque seuls des titres d'identité et de voyage étaient délivrés aux réfugiés ou apatrides. Cette approche pragmatique par « groupe de réfugiés » de la première période de l'histoire de la protection internationale du réfugié a très vite montré des limites en raison de l'émergence de nouveaux conflits et de nouvelles situations d'exils. La deuxième guerre mondiale a

²⁶ Voir les thèses récentes : H. RAGHEBOOM, *The international legal status and protection of environmentally-displaced persons a european perspective*, Univ. du Luxembourg, 2012, 646 p. ; A. SGRO, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, Univ. Nice Sophia Antipolis, 2013, 516 p. ; B. MAYER, *The concept of climate migration: adapting international law to climate change ?*, Faculty of Law National University of Singapore, 2015, 418 p. ; E. GEBRE, *La protection internationale des déplacés en raison des changements climatiques*, Univ. Toulouse Capitole, 2016, 783 p.

²⁷ Le droit international des réfugiés ne se réduit pas à la Convention de Genève, plusieurs autres instruments internationaux traitent du réfugié : DUDH, Convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales, la Convention relative au droit de l'enfant, la Convention contre la tortures et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants.

constitué un tournant car qu'elle a contribué à mettre en branle le mouvement de réfugiés le plus massif que le monde n'ait jamais connu²⁸. C'est dans ce contexte politique, socioéconomique et migratoire d'immédiat après-guerre bien différent de celui d'aujourd'hui que la Convention de Genève a été signée en 1951.

Si ce texte international a été pensé pour régler le sort²⁹ des réfugiés de la seconde guerre mondiale, il a surtout édifié une approche connotée politiquement et une vision « occidentale » de la figure du réfugié d'après-guerre. Élaborée dans une logique d'affrontement des deux blocs (Ouest/Est) de la Guerre froide, la Convention de Genève véhicule une approche binaire particulièrement critiquée car construite autour de la « crainte de persécution » celle-ci doit être basée sur des motifs bien délimités à dimension *politique* autour de la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social, ou les opinions politiques. L'affirmation de cette notion de persécution n'est pas neutre³⁰ : elle a cristallisé les enjeux politiques de la Convention dus à la bipolarité du monde à l'époque. En somme, a été bâtie une protection internationale pour les personnes en détresse fuyant leur État en raison de persécutions facilement identifiables tels que les menaces émanant essentiellement d'autorités étatiques de l'Est. Les atteintes aux conditions de vie en raison de motifs environnementaux n'ont pas été retenues lors de l'élaboration du texte étant donné qu'au début des années 50, la Communauté internationale n'avait pas encore entamée son processus de prise de conscience des dégradations de la planète et de leurs conséquences humaines parmi lesquelles figurent les déplacements de population. Cette prise de conscience débute durant les années 70 avec une accélération dans les années 90 et ce en raison de la disponibilité de connaissances de plus en plus précises sur les conséquences des changements environnementaux globaux que sont les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité sur les sociétés humaines.

De surcroît, la protection conventionnelle a été construite en opposition à la migration économique dite « volontaire » et a été principalement pensée autour de la protection des droits civils et des droits politiques des personnes plutôt que sur leurs droits économiques et sociaux³¹. Rappelons que si les atteintes aux droits sociaux économiques liés à la santé, l'éducation, le logement et la nourriture ont été proposées par certains États communistes lors des négociations du texte, elles n'ont pas été retenues en 1951. Cette exclusion peut être critiquée car elle conduit à écarter du statut toutes les personnes qui fuient les conditions économiques difficiles mais aussi celles qui se déplacent à la suite d'une catastrophe naturelle.

En définitive, en retenant une conception *politique* des motifs et une approche *limitative* de la persécution, ce traité international a figé la définition du réfugié dans une réalité unidirectionnelle et occidentale³², incomplète et partisane³³.

²⁸ G. NOIRIEL, *Réfugiés et sans papiers, la République face au droit d'asile, XIX^{ème}- XX^{ème} siècle*, éd Pluriel, 1998, p. 118.

²⁹ Notons d'ailleurs que le texte original de la Convention contenait une limitation temporelle et spatiale (victimes d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe). Le Protocole de 1967 supprima cette restriction.

³⁰ J. C. HATHAWAY, *The law of refugee status*, Toronto Butterworths 1991, p. 6.

³¹ M. FOSTER, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights*, Cambridge Cambridge University Press, 2009.

³² C. LANTERO, *Le droit des réfugiés, Entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruxelles Bruylant, 2011, p. 22.

2. Un texte dépassé face à la diversification des mobilités humaines

Depuis 1951, les trajectoires migratoires ont radicalement changé en évoluant profondément et en se diversifiant³⁴. De nouvelles causes d'exil sont apparues depuis la fin des années 60. La dislocation des États-Nations, l'augmentation de la pauvreté, la multiplication des guerres civiles et conflits ethniques, les facteurs économiques difficiles ainsi que l'augmentation des catastrophes naturelles ont multiplié les causes de départ et changé les destinations des migrants. Les persécutions n'émanent plus seulement d'un « État persécuteur » mais de rebelles, de factions, d'autorités de fait.

L'édifice conventionnel s'est essoufflé en raison de ses objectifs initiaux et la situation internationale radicalement différente de celle dans laquelle il évolue³⁵. Certains États ou groupes d'États³⁶ au plan régional ont alors tenté de faire évoluer³⁷ la définition conventionnelle en l'élargissant par exemple sur le continent africain³⁸, en Amérique latine³⁹, en Asie⁴⁰ ou en Europe⁴¹. La Convention des États arabes sur le statut des réfugiés adoptée le 3 septembre 1994 avait même élargi la définition de la Convention de Genève dans son article 1^{er} en incluant comme réfugié « toute personne qui involontairement se réfugie dans un pays autre que son pays d'origine ou que son pays de résidence habituel à cause d'une agression prolongée contre, l'occupation et la domination étrangère d'un tel pays ou à cause de la survenance des *catastrophes naturelles* ou de graves événements provoquant la rupture de l'ordre public dans tout le pays ou dans n'importe quelle partie de celui-ci ». Ratifiée uniquement par l'Égypte, cette Convention n'est néanmoins jamais entrée en vigueur.

Afin de compenser les motifs trop limitatifs de la persécution définie dans la Convention de Genève et faire face à l'évolution des mobilités humaines, de nombreux États d'accueil en charge de la détermination nationale du statut de réfugié ont ensuite diversifié leur forme d'accueil en octroyant des protections souvent moins protectrices que le statut conventionnel telles que les *subsidiary*

³³ J. C. HATHAWAY, *op. cit.*

³⁴ C. WIHTOL DE WENDEN et M. BENOÎT-GUYOD, *Atlas des migrations, un équilibre mondial à inventer, collection Atlas Monde*, Paris Autrement 4^{ème} éd., 2016.

³⁵ F. CRÉPEAU, *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 318.

³⁶ Report of the Working Group on Solutions and Protection to the Forty-Second Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (EC/SCP/64, 12 August 1991), para. 55(b).

³⁷ Déclaration de Niebla sur la *revitalisation de la protection des réfugiés*, 1^{er} décembre 2001.

³⁸ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Organization of African Unity, 1001 UNTS 45, 10 September 1969, art. 1(2).

³⁹ Cartagena Declaration on Refugees (Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights at 190-93 (1984-85), OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1, 1984), para. 3.

⁴⁰ Final Text of the AALCO's 1966 Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees, adopted by the Asian-African Consultative Organization at its 40th Sessions, on 24 June 2001 in New Delhi.

⁴¹ Directive 2004/83/EC on minimum *standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, 29 April 2004.

*protection regimes*⁴² et les *protections on humanitarian grounds*. Au plan régional par exemple, la *complementary protection*⁴³ et la *temporary protection* en cas d'afflux massif de personnes déplacées⁴⁴ ont été adoptées au sein de l'Union européenne (UE). Ces protections complémentaires n'offrent que très rarement⁴⁵ de protection aux personnes déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'une dégradation environnementale à évolution lente. Seules les législations finlandaise et suédoise ont élargi leur protection subsidiaire à la personne « *who is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster* »⁴⁶ or « *if (...) he or she cannot return to his or her country of origin... as a result of an environmental catastrophe* »⁴⁷. Les États-Unis ont, quant à eux, utilisé ponctuellement leur *Temporary Protected Status*⁴⁸ (TPS) pour prolonger le séjour des ressortissants déjà présents sur le territoire américain dont le pays a été frappé par une catastrophe environnementale (El Salvador, Haïti and Honduras). Toutefois, si le TPS est délivré pour les personnes fuyant les catastrophes naturelles soudaines, il l'est en revanche beaucoup moins pour celles fuyant les catastrophes à déclenchement lent.

De surcroît, des protections humanitaires régionales et nationales sont venues compléter les carences de la protection internationale de la Convention de Genève. Par exemple, les jurisprudences rendues par la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁹ permettent de reconnaître une protection ponctuelle, sur la base de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants), à une personne en détresse en cas de renvoi dans un pays à risque. Celle-ci peut théoriquement être offerte aux déplacés environnementaux. Mais c'est surtout la décision du Tribunal de la Nouvelle-Zélande rendue en 2014 qui a illustré le mieux le cas d'une protection étatique « du fait du Prince » qui délivre un statut de résidence à une famille de ressortissant de Tuvalu, dont la demande d'asile était portée, en autres, au nom des impacts des changements climatiques sur les conditions de vie. Sur le fond, cette décision a néanmoins été fondée sur les relations familiales des requérants en Nouvelle-Zélande et non sur les changements environnementaux observés à

⁴² J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007. D. BOUTEILLET-PAQUET, *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

⁴³ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council on *standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted*, 13 December 2011.

⁴⁴ Council Directive 2001/55/EC on *Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 20 July 2001, art. 5.

⁴⁵ Par exemple, le Danemark a ponctuellement accordé une protection à des personnes de nationalité afghane fuyant la sécheresse.

⁴⁶ Sweden's Aliens Act, chapter 4, section 2, para. 3 (SFS 2005:716).

⁴⁷ Finland's Aliens Act (Act No. 301/2004, 30 April 2004), section 88a(1).

⁴⁸ C. KROMBEL, « The Prospective Role of Temporary Protected Status: How Discretionary Designation Has Hindered the United States' Ability to Protect Those Displaced by Environmental Disaster », *Conn J Int'l L*, 2012, 28, pp. 153-161.

⁴⁹ ECHR (Chamber), *D. v. the United Kingdom*, 30240/96 (2 May 1997), para. 53; ECHR, *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, 8319/07 and 11449/07 (28 June 2011), para. 282.

Tuvalu⁵⁰. Il s'agit donc d'une procédure de régularisation humanitaire ponctuelle octroyée, au cas par cas, dans laquelle la situation familiale a été déterminante pour la régularisation ; les facteurs environnementaux servant uniquement d'éléments de contexte. Dans le même sens, suivant une logique de régularisation exceptionnelle, après le désastre du Tsunami du 26 décembre 2004, le Ministère de la « citoyenneté et immigration Canada »⁵¹ avait précisé qu'il allait accélérer le traitement des demandes des étrangers membres de familles de ressortissants étrangers résidant au Canada victimes du tsunami (en vertu du regroupement familial).

II. L'APPROCHE INDIVIDUELLE DE LA CONVENTION INADAPTÉE AUX DÉPLACEMENTS ENVIRONNEMENTAUX

L'exilé doit montrer une menace personnelle (1.) pour se voir attribuer individuellement (2.) le statut de réfugié, ce qui est souvent difficile pour les déplacés environnementaux.

1. La menace personnelle difficile à établir

Le droit international des réfugiés est basé sur une approche *individuelle* des motifs d'exil offrant une définition du réfugié qui s'adresse « à toute personne » par opposition au groupe. Le caractère individuel de la reconnaissance de la qualité de réfugié écarte les menaces générales et diffuses de persécution, seule la crainte de persécution *personnelle* est retenue. Par exemple, les autorités françaises refusent le statut de réfugié aux victimes de persécutions catégorielles, fondées sur la persécution d'une ethnie, d'une communauté ou d'un groupe déterminé.

L'exhaustivité des motifs et le caractère personnel de la persécution posés par les rédacteurs de la Convention de Genève a également conduit à l'exclusion du champ de la protection internationale des personnes fuyant des menaces d'ordre privé ou d'ordre général. Dès lors, tout état généralisé de violence telle que la guerre civile, l'instabilité politique ou économique, ne permet pas d'offrir la protection conventionnelle. Les victimes de la famine ou d'une catastrophe naturelle sont également écartées du champ de la Convention. Le *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* du HCR⁵² confirme cette exclusion. La dégradation environnementale généralisée n'est, en principe, pas suffisante pour attester de l'existence « d'une crainte avec raison » de persécution. Le Canada a rendu une décision en ce sens dans l'affaire *Sinnapu c./ Canada*⁵³, le risque généralisé exclut les demandes fondées sur les catastrophes naturelles comme

⁵⁰ *Immigration and Protection Tribunal of New Zealand*, AD (Tuvalu), [2014] NZIPT 501370-371, para. 32 : « *As for the climate change issue relied on so heavily, while the Tribunal accepts that exposure to the impacts of natural disasters can, in general terms, be a humanitarian circumstance, nevertheless, the evidence in appeals such as this must establish not simply the existence of a matter of broad humanitarian concern, but that there are exceptional circumstances of a humanitarian nature such that it would be unjust or unduly harsh to deport the particular appellant from New Zealand* ».

⁵¹ Voir sur son site Internet « la réponse à la catastrophe des tsunamis et du tremblement de terre », http://www.cic.gc.ca/français/tsunami/faq.html#Q2_gen.

⁵² UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (HCR/IP/4/eng/Rev. 3, 2011), para. 39.

⁵³ *Ministre de la citoyenneté et de l'immigration*, (1997), 2 C F 791 (1er instance).

la sécheresse, la famine, les séismes. Cette analyse de la menace personnelle laisse une marge d'appréciation⁵⁴ aux États, néanmoins, cette dernière n'a pas permis de reconnaître de statut pour des cas de déplacés environnementaux.

En définitive, si les personnes déplacées en raison d'une catastrophe environnementale peuvent théoriquement invoquer la menace, l'établissement du caractère personnel sera difficile à montrer. Les personnes qui partent volontairement de leur lieu de vie en raison d'une dégradation lente de l'environnement auront, elles, des difficultés à établir la menace. La logique du droit international des réfugiés et des protections subsidiaires ne répondent pas aux déplacements de nature préventive et graduelle⁵⁵.

2. Attribution individuelle d'un statut face à une mobilité d'urgence et / ou massive

La Convention de Genève ne régit pas réellement le statut du réfugié, elle ne fait que le proposer. Elle donne un point de départ : « la qualité » de réfugié à partir duquel un ensemble de normes (internes et internationales) vont établir un « statut » pour le réfugié. Si les motifs de persécution sont définis internationalement dans la Convention de Genève, les requêtes des demandes d'asile sont ensuite analysées individuellement par les autorités d'accueil pour reconnaître ou non la qualité de réfugié. Cette reconnaissance s'effectue après un entretien de demandeur par les autorités nationales compétentes. Or, les nouvelles ou futures situations d'exil avec afflux massif de personnes interrogent la capacité de la Convention à les appréhender, remettant ainsi en cause sa capacité d'adaptation aux situations de déplacements environnementaux. En effet, l'examen individuel du demandeur est souvent inadapté aux cas de protection *d'urgence* des personnes se déplaçant par exemple *massivement* en raison d'une catastrophe environnementale soudaine par exemple. La reconnaissance *collective* d'un groupe d'individus reste alors la protection la plus appropriée. L'approche *prima facie* que le HCR pratique d'ailleurs depuis longtemps paraît aussi plus adaptée pour faire face à ce type de situations de déplacement environnemental.

Il existe également une protection collective et temporaire en cas d'afflux massif de personne dans le droit de l'UE. Elle s'adresse à des situations « d'afflux massif de personnes déplacées » telles que l'arrivée dans l'UE de « (...) *a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme* »⁵⁶. « L'afflux massif de personnes » défini par ce texte pourrait correspondre à une situation d'urgence déclenchée par une catastrophe environnementale et le caractère *exceptionnel*⁵⁷ qui détermine cette protection renforce la potentialité de la directive aux victimes de désastres

⁵⁴ D. ALLAND et C. TEITGEN-COLLY, *Traité sur le droit d'asile*, Paris, PUF 2002, pp.17-54.

⁵⁵ J. MCADAM, « Swimming against the tide: why a climate change displacement treaty is not the answer », *International journal of refugee law*, vol. 23, 2011, p. 10.

⁵⁶ Article 2 d).

⁵⁷ §13 du préambule de la directive.

environnementaux. La définition⁵⁸ de la personne déplacée de la directive est relativement large pour intégrer les victimes de calamités naturelles⁵⁹. Plusieurs cas illustrent cette définition : « - (i) *persons who have fled areas of armed conflict or endemic violence*; (ii) *persons at serious risk of, or who have been the victims of, systematic or generalised violations of their human rights* »⁶⁰. Certes, aucun de ces exemples ne précise explicitement les hypothèses de motif environnemental, mais la définition semble suffisamment « englobante » pour les intégrer. Les États membres de l'UE ont deux possibilités pour rendre opérationnelle cette protection temporaire aux déplacés environnementaux : soit ils les intègrent en modifiant substantiellement la définition de la directive pour créer une protection en cas de catastrophe naturelle ; soit ils décident d'interpréter extensivement cette directive. Ces solutions paraissent tout à fait improbables à l'heure actuelle dans le contexte de crise syrienne. Signalons toutefois, que la protection temporaire de l'UE n'est octroyée qu'aux personnes déplacées *ressortissantes de pays tiers*⁶¹. Les personnes déplacées en raison d'une catastrophe environnementale d'un États membres de l'UE ne pourraient donc bénéficier d'une telle protection. Or, on sait que ces déplacés se réfugient souvent soit dans une autre partie du territoire d'appartenance comme ce fut le cas avec Tchernobyl ou avec les cyclones Katrina aux États-Unis, ou encore dans les zones frontalières des pays limitrophes.

III. LA DIFFICILE QUALIFICATION DE LA PERSÉCUTION DANS LE TEXTE CONVENTIONNEL

L'exhaustivité des motifs essentiellement politiques ne permet pas d'attribuer le statut de réfugié aux migrants environnementaux ou climatiques (1.) et la proposition d'étendre l'interprétation à une persécution environnementale ou climatique reste limitée (2.).

1. Les motifs « exclusants » construits autour de la non protection de l'État

L'article 1.A.2 de la Convention de Genève définit le réfugié comme celui qui « *owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion,*

⁵⁸ Article 2 c). « *"displaced persons" means third-country nationals or stateless persons who have had to leave their country or region of origin, or have been evacuated, in particular in response to an appeal by international organisations, and are unable to return in safe and durable conditions because of the situation prevailing in that country, who may fall within the scope of Article 1A of the Geneva Convention or other international or national instruments giving international protection, (...)* »

⁵⁹ Pendant l'élaboration de cet instrument, la proposition finlandaise d'inclure expressément les personnes déplacées à cause des catastrophes naturelles a été écartée, sous prétexte que ce type de déplacement n'est mentionné dans aucun des documents juridiques internationaux relatifs aux réfugiés. Council, Outcome of proceedings, 16 février 2001, 6128/01, p. 4.

⁶⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23, Article 2 c) i) ii).

⁶¹ Article 1^{er} : « *The purpose of this Directive is to establish minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin and to promote a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving such persons* ».

nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ». Il n'existe aucune référence explicite aux victimes de catastrophes naturelles ou à un quelconque motif environnemental. À notre connaissance, dans les pratiques des États d'accueil, s'il n'y a pas eu d'attribution de statut de réfugié au sens de la Convention de Genève sur des éléments exclusivement environnementaux, ces derniers ont pu parfois servir d'éléments d'appréciation. Les catastrophes soudaines ou les changements progressifs dans l'environnement qui nuisent à la vie ou aux conditions de vie ne peuvent être qualifiées de persécution. Certains justifient cette exclusion sur la base de l'intensité du dommage ; les conséquences de la plupart des changements environnementaux ne rentrant pas dans le seuil nécessaire pour qualifier la persécution. D'autres pensent que le concept de persécution exige l'existence d'un « agent de persécution » difficilement envisageable quand c'est « l'environnement » qui est à l'origine du déplacement. Toujours est-il que l'absence de persécution environnementale ou climatique dans le droit international des réfugiés a été aujourd'hui identifiée juridiquement par les représentants des États⁶², par la doctrine⁶³ et les tribunaux avec la célèbre affaire *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*⁶⁴.

Certains se sont néanmoins interrogés sur l'interprétation extensive du motif « fourre-tout » d'« *appartenance à un groupe social* ». Si ce critère a permis d'intégrer des persécutions non prévues au moment de la rédaction de la Convention de Genève (violences sur les homosexuels, les transsexuels ou les femmes, etc.), il semble difficilement applicable aux demandes de groupe victimes d'atteinte environnementale. Même si par exemple, une catégorie de personnes -les pasteurs du Sahel- peuvent être considérés comme appartenant à la même catégorie sociale, victime de la sécheresse et de la dégradation progressive des ressources naturelles (pâturage) ; les dégâts occasionnés par une sécheresse ne semblent pas pouvoir constituer une *persécution* au sens de la Convention de Genève. Par exemple, en

⁶² Mr. ROBINSON I. at the 22nd meeting of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons (A/CONF.2/SR.22, 1951), noting that the draft under negotiation « *did not refer to refugees from natural disasters, for it was difficult to imagine that fires, floods, earthquakes or volcanic eruptions, for instance, differentiated between their victims on the ground of race, religion or political opinion. Nor did that text cover all man-made events. There was no provision, for example, for refugees fleeing from hostilities* ».

⁶³ J. MC ADAM, *Relevance of the international refugee law', Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford Oxford University Press, 2012, pp. 39-51.

⁶⁴ *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2013] NZHC 3125, §11 (« *it is abundantly clear that the displacement of such refugees has not been caused by persecution. Nor, importantly, have they become refugees because of persecution on one of the five stipulated Refugee Convention grounds* »); 0907346 [2009] 1168 (10 December 2009), §51: « *the Tribunal does not believe that the element of an attitude or motivation can be identified, such that the conduct feared can be properly considered persecution for reasons of a Convention characteristic as required. 5... There is simply no basis for concluding that countries which can be said to have been historically high emitters of carbon dioxide or other greenhouse gases, have any element of motivation to have any impact on residents of low lying countries such as Kiribati, either for their race, religion, nationality, membership of any particular social group or political opinion. Those who continue to contribute to global warming may be accused of having an indifference to the plight of those affected by it once the consequences of their actions are known, but this does not overcome the problem that there exists no evidence that any harms which flow are motivated by one of more of the Convention grounds* ».

France, la Commission de recours des réfugiés et le Conseil d'État⁶⁵ ont relevé que les victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ne constituaient pas un « groupe social » au sens la Convention de Genève.

Face à la carence du texte de Genève, des auteurs ont proposé d'ajouter un motif environnemental⁶⁶. Le HCR s'est clairement positionné contre cette option de révision du texte⁶⁷. A l'instar des démonstrations de nombreux commentateurs⁶⁸, la Convention de Genève ne s'applique pas aux déplacés victimes des changements climatiques⁶⁹ et toute actualisation ou élargissement de la protection conventionnelle serait risquée⁷⁰ et dévaloriserait⁷¹ l'édifice mis en place par la Convention de Genève, système qui montre déjà ces limites avec l'actuelle crise syrienne. Certains auteurs plaident alors pour la reconnaissance d'une lecture extensive de la persécution environnementale.

2. L'extension délicate de ces motifs à la « persécution environnementale »

La notion de persécution est l'élément essentiel de la définition du réfugié. La persécution telle qu'elle est posée dans la Convention de Genève a un caractère abstrait et générique. Il n'existe aucune définition universellement reconnue de la persécution. Elle peut être ressentie de manière très différente suivant la sensibilité et la capacité de « résistance » des victimes. Aucune définition précise n'est apportée dans le texte, seuls les motifs de crainte de persécutions sont eux détaillés (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou opinions politiques). La notion de « crainte » de persécution renvoie à un élément objectif (« la crainte avec raison ») et à un élément subjectif que les autorités compétentes doivent analyser au cas par cas, en fonction du récit du candidat au refuge et des motifs du départ du pays d'origine. Les persécutions peuvent être plus ou moins graves et de plusieurs natures. La persécution est toutefois généralement entendue comme un traitement injuste et cruel infligé avec acharnement. Le Guide du HCR aide à l'interprétation de la persécution et de ses motifs. Le HCR a déjà encouragé une évolution de l'interprétation en accordant une place plus importante aux mesures économiques dans l'appréciation de l'existence d'une persécution, mais à la

⁶⁵ CE 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, publié aux Tables du Recueil Lebon.

⁶⁶ J. B. COOPER, « Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition », *N.Y.U. Envtl. L.J.* 6, 1997, p. 480. G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: A Tenuous Relationship? », *Fordham Envtl. Law Rev.*, 20, 2010, p. 357, 401; D. S. LAZARUS, « Environmental Refugees: New Strangers at the Door », 2 *Our Planet*, 1990, pp.-12.14.

⁶⁷ A. GUTERRES, « Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective », *UNHCR*, 23 October 2008, p. 7. J. RIERA, Senior Policy Adviser at UNHCR says, « *We have existing terminology and existing protections. We don't need to call people anything different from what they are, which is displaced persons* ».

⁶⁸ Pour un exposé récent des différents points de vue : P. WARREN, *op. cit.*

⁶⁹ H. ALEXANDER and J. SIMON, « "Unable to Return" in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change », *Fla. J. of Int'l L.*, 26, 2014, p. 531

⁷⁰ B. COMPTON, « The Rising Tide of Environmental Migrants: Our National Responsibilities », *Colo. Nat. Res. Energy & Envtl. L. Rev.*, 25, 2014, p. 358, pp. 371-372.

⁷¹ S. ATAPATTU, « Climate Change, Human Rights, and Forced Migration: Implications for International Law », *Wis. Int'l L.J.* 27, 2009, p. 607; D. Keane, « Graduate Note, The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees" », *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 16, 2004, p. 209, p. 214.

condition que ces mesures économiques discriminatoires soient des mesures politiques drastiques destinées à compromettre la survie économique⁷². Certains auteurs ont justifié la possibilité de qualifier la « persécution environnementale »⁷³ par une lecture extensive de la Convention par exemple pour des peuples autochtones et les atteintes à leurs ressources naturelles vitales. Les discriminations graves et le « racisme environnemental » dont sont victimes ces catégories ethniques ou culturelles ont été soulevées pour justifier une lecture renouvelée de la persécution. Laura Westra estime ainsi que dans le cadre de certaines atteintes graves à l'environnement, les populations et les communautés indigènes sont atteintes dans leurs droits fondamentaux⁷⁴ et pourraient être qualifiées de persécution. De même, lorsque des firmes multinationales privent un village ou des milliers de personnes dans le besoin d'une ressource naturelle vitale, ce traitement gagnerait à être qualifié de persécution. Il peut aussi arriver qu'un gouvernement persécute en niant l'aide d'un groupe spécifique de personnes touchées par une catastrophe environnementale. Toutefois, si des changements environnementaux peuvent affecter certains groupes de personnes plus que d'autres, la Convention de Genève exige alors l'intention discriminatoire et pas seulement le simple effet discriminatoire. Ceci est d'ailleurs affirmé par le juge néo-zélandais dans l'affaire *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* :

*« there is a complex inter-relationship between natural disasters, environmental degradation and human vulnerability. Sometimes a tenable pathway to international protection under the Refugee Convention can result. Environmental issues sometimes lead to armed conflict. There may be ensuing violence towards or direct repression of an entire section of a population. Humanitarian relief can become politicised, particularly in situations where some group inside a disadvantaged country is the target of direct discrimination »*⁷⁵.

La chercheuse australienne Jane Mc Adam⁷⁶, a étudié plus d'une vingtaine⁷⁷ de contentieux rendus entre 2010 et 2015 en Australie et en Nouvelle-Zélande où les

⁷² HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, op. cit., §63.

⁷³ C. KOZOLL, « Poisoning the well: persecution, the environment, refugee status », *Colorado journal of environmental international law*, 2004, vol. 15, n°2, p. 271.

⁷⁴ L. WESTRA, *Environmental justice and the rights of Ecological refugees*, Londre/VA Earthscan 2009, p. 14, p. 178.

⁷⁵ *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2013] NZHC 3125, §27.

⁷⁶ J. MC ADAM, « Building International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2016, 33, pp. 1-14.

⁷⁷ *AF* (Tuvalu), [2015] NZIPT 800859; *AD* (Tuvalu), [2014] NZIPT 501370; *AC* (Tuvalu), [2014] NZIPT

800517–520 [AC(Tuvalu)]; *Teitiota* 2013 2013] NZHC 3125, *Teitiota* 2014, NZCA 173 ; *AF* (Kiribati) 2013, NZIPT 800413. *Refugee Appeal no 72719/2001*, RSAA (17 September 2001) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72313/2000*, RSAA (19 October 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72314/2000*, RSAA (19 October 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72315/2000*, RSAA(19 October 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72316/2000*, RSAA (19 October 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal nos 72179–72181/2000*,

ressortissants de Tuvalu et Kiribati ont demandé l'asile en raison des impacts du changement climatique. Aucun n'est parvenu à obtenir gain de cause. Les autorités compétentes ont estimé « *that the applicants were not "differentially at risk of harm amounting to persecution due to any one of these five grounds", that "all citizens face[d] the same environmental problems and economic difficulties" and that they were the "unfortunate victims (...) of the forces of nature* ». La jurisprudence de la Nouvelle-Zélande a estimé que dans de rares occasions la protection du réfugié pourrait s'appliquer par exemple lorsqu'un « *government restricted access to fresh water supplies or to humanitarian assistance in the aftermath of a disaster, for a Convention reason, and as a consequence exposed people to treatment amounting to persecution* »⁷⁸.

Des auteurs ont estimé que les conséquences des changements climatiques pouvaient être caractérisées de « persécutions environnementales »⁷⁹. Certes, on sait aujourd'hui que si les activités humaines ont contribué au réchauffement climatique, elles n'en sont pas pour autant volontairement commises dans l'objectif de provoquer des dommages et de nuire personnellement aux victimes. Le critère de l'intention de persécuter fait défaut. Toujours est-il que la jurisprudence de la Nouvelle-Zélande a elle conclu que le « *risk to life from sea-level rise and natural disasters* » est bien en-deçà du seuil requis pour établir une privation arbitraire de la vie et d'ajouter que ce risque reste encore dans le domaine de la supposition⁸⁰.

En toute hypothèse, il est peu probable que les autorités compétentes (notamment européennes) s'engagent dans une quelconque interprétation extensive de la persécution environnementale. L'interprétation des critères conventionnels par les États accueillant les réfugiés (notamment par les États européens) est globalement restrictive et la directive européenne dite de « qualification » confirme la rigueur avec laquelle les États européens souhaitent communément interpréter le texte conventionnel.

IV. LE CRITÈRE « EXCLUANT » DU FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES POUR LES DÉPLACEMENTS ENVIRONNEMENTAUX OU CLIMATIQUES MAJORITAIREMENT INTERNES

La protection internationale du statut de réfugié exige que ce dernier ait franchi une frontière étatique (1.) ce qui est (encore) rarement le cas pour les déplacés environnementaux ou climatiques qui migrent majoritairement à l'intérieur de leur pays sous la responsabilité desquels ils sont placés (2.).

RSAA (31 August 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal nos 72189–72195/2000*, RSAA (17 August 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72185/2000*, RSAA (10 August 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal no 72186/2000*, RSAA (10 August 2000) (Tuvalu). Australian cases: *1004726*, [2010] RRTA 845 (30 September 2010) (Tonga); *0907346*, [2009] RRTA 1168 (10 December 2009) (Kiribati); *N00/34089*, [2000] RRTA 1052 (17 November 2000) (Tuvalu); *N95/09386*, [1996] RRTA 3191 (7 November 1996) (Tuvalu); *N96/10806*, [1996] RRTA 3195 (7 November 1996) (Tuvalu); *N99/30231*, [2000] RRTA 17 (10 January 2000) (Tuvalu); *V94/02840*, [1995] RRTA 2383 (23 October 1995) (Tuvalu).

⁷⁸ *AF* (Kiribati) 2013, §58–59.

⁷⁹ F. QUILLERE-MAJZOUB, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l'ecoprofugus? », *RDIDC*, vol. 86, n°4, 2009, p. 629

⁸⁰ *AF* (Kiribati) 2013, §91.

1. La protection internationale pour celui qui franchit la frontière

La Convention de Genève est fortement marquée par la nature *interétatique* du droit international et par le respect des souverainetés nationales. L'État d'accueil accorde la protection internationale seulement aux personnes qui ont quitté leur pays. Les réfugiés « conventionnels » ne bénéficient alors plus de la protection juridique de leur État d'origine et obtiennent ainsi la protection d'un autre État. Pour les déplacés environnementaux ou climatiques, le lien juridique avec leur État n'est pas forcément toujours rompu mais temporairement inopérant contrairement aux réfugiés. Si le réfugié conventionnel a besoin d'un statut palliant la rupture juridique avec son pays d'origine, le déplacé environnemental a besoin d'un statut atténuant la déficience matérielle⁸¹ de son État sans qu'il faille, nécessairement toujours remplacer un lien juridique.

Les études empiriques ont montré qu'il n'existe encore peu de déplacement exclusivement environnemental transfrontalier ou international. Les personnes fuyant un désastre environnemental ne se déplacent que sur de courtes distances et très exceptionnellement en dehors de leur pays. La plupart des personnes déplacées par des catastrophes liées aux conditions météorologiques ou des changements environnementaux, même à évolution lente, restent dans leur pays d'origine ou près de la frontière. Les populations les plus touchées par les changements environnementaux sont souvent les plus pauvres, dépendantes des ressources naturelles et ne sont pas en mesure de financer un long et lointain déplacement international. La Convention de Genève ne peut pas donc répondre à la majeure partie de ces déplacements environnementaux internes qui ne relève pas de son champ d'application.

Pour les rares exemples de déplacements internationaux dont une cause possible est due aux changements climatiques, il relève de la migration économique « volontaire ». C'est le cas de certains habitants insulaires. En définitive, la Convention de Genève présente clairement une limite structurelle à répondre à la plupart des cas de déplacements environnementaux ou climatiques.

2. Le déplacement interne et la responsabilité de l'État

Les personnes déplacées à l'intérieur (PDI) de leur pays d'origine en raison d'une catastrophe sont exclues du champ d'application de la Convention de Genève. Les déplacements internes relèvent de la responsabilité de l'État d'origine du déplacé, le droit international des réfugiés est donc inopérant.

Depuis la fin de la guerre froide, une protection spécifique a été pensée pour les PDI car il est apparu que de nombreux États ne leur garantissaient pas une protection suffisante. Francis Deng (ancien Spécial Rapporteur *on the Human Rights of Internally Displaced Persons*) avec un important soutien matériel du Brookings Institute, a reconnu l'adoption de Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998⁸². Ce texte international de *soft law* non contraignant a permis un compromis entre États sur la nécessité de protéger

⁸¹ V. MAGNIGNY, *Les réfugiés de l'environnement : hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse droit public, Univ. Paris, 1, 1999, p. 462.

⁸² Guiding Principles on Internal Displacement, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, Feb. 11, 1998.

les PDI. Aussi, au plan international, la Convention de Genève n'est plus le seul texte de référence pour traiter du déplacement forcé.

De nombreux pays ont intégré les Principes directeurs dans leur droit national ou s'en sont largement inspirés. En 2006, le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, annexé au Pacte sur la Paix, la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la Région des Grands, fait entrer un ensemble de normes, largement inspirées des Principes directeurs, dans le droit. La Convention de Kampala sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique adoptée dans le cadre de l'Union africaine en 2009, est entrée en vigueur en 2012. L'article 5 § 4⁸³ y consacre une protection inédite pour les « *personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris des changements climatiques* ». En comparaison avec le texte de la Convention de Genève, le caractère innovant des dispositions de la Convention de Kampala en matière de déplacement interne forcé en raison d'une catastrophe naturelle est réel. L'article 4 § 2 de la Convention impose aux États parties de créer et de mettre en œuvre des systèmes d'alerte précoce, de stratégies de réduction des risques de catastrophes, des mesures de planification préalable et de gestion d'urgence des catastrophes en fournissant l'assistance et l'aide matérielle nécessaire aux PDI.

Après la construction d'un droit international des réfugiés, il semble bien que la construction d'un droit des personnes déplacées internes en raison d'une catastrophe naturelle soit en marche. Certains auteurs⁸⁴ estiment d'ailleurs que seule l'adoption d'un texte juridique international contraignant, à l'image de la Convention de Kampala pour le continent africain, permettrait d'affermir la protection de *toutes* les personnes déplacées internes y compris celles dont le déplacement interne forcé est causé par une catastrophe naturelle. L'Agenda Nansen a également insisté sur le potentiel du droit des PDI que les États doivent développer et rendre opérationnel pour les déplacés environnementaux.

La protection des PDI s'étend à certains migrants environnementaux, en particulier ceux qui sont forcés à quitter leur domicile par un désastre naturel. L'accent reste cependant mis sur les déplacements collectifs forcés soudain, tandis que des changements environnementaux peuvent également causer des migrations individuelles ou des migrations dites « volontaires », notamment causées par les conséquences économiques de changements environnementaux lents. Pour ces derniers, aucun dispositif juridique n'est prévu, ni par la Convention de Genève, ni par le droit des PDI. De même, la focalisation de l'amélioration de la protection des réfugiés et des PDI, laisse de côté d'autres problématiques comme le sort des personnes « piégés sur place » dans leur lieu de résidence qui ne peuvent engager un déplacement alors que leur environnement est devenu hostile.

⁸³ « (...) *Des mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique* ».

⁸⁴ S. MILLAN, « Construction du droit des personnes déplacées internes, victimes de catastrophes naturelles », in C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS, (ed.), *op. cit.*, pp. 49-68.

Comme l'écrivait en 1995 François Crépeau, la complexification de l'action collective internationale et la multiplication des flux des déplacés obligent à repenser sérieusement les fondements et la finalité du droit international des réfugiés⁸⁵. Les mobilités environnementales mettent en évidence la crise structurelle que connaît ce droit qui offre une protection individualiste, universaliste et unique, centrée⁸⁶ sur les besoins des personnes déplacées qui ne permettent pas d'appréhender les nouveaux enjeux des mobilités humaines et notamment de répondre à l'afflux massif de personnes en cas de désastre environnemental soudain.

La protection internationale des réfugiés s'est construite autour d'un examen individuel pour déterminer, au cas par cas, la crédibilité des motifs essentiellement *politique* de vulnérabilité. Or la vulnérabilité d'un migrant n'est pas nécessairement liée à la cause de la migration. Plutôt que penser une nouvelle protection pour des déplacés environnementaux, certains évoquent l'idée d'étendre une protection à une catégorie de personne partageant la même forme de vulnérabilité. Alexander Betts a proposé de répondre aux besoins de protection relatifs à la « migration de survie ». Ce concept englobant inclut tant les personnes déplacées pour des causes environnementales que par des causes économiques, à la condition que la migration apparaisse comme nécessaire à la survie des personnes concernées⁸⁷. Une approche similaire s'intéresse au concept de « migrations de crise »⁸⁸.

Néanmoins si de telles approches semblent improbables à retenir politiquement étant donné la réticence des États à limiter leur droit au contrôle de leurs frontières, une protection spécifique pour les déplacés environnementaux est soutenue par un large mouvement⁸⁹. Doit-on alors réfléchir à une protection universelle à l'image de la Convention de Genève, à une protection *sui generis* régionale (continentale), nationale, transfrontalière, intra-étatique (État fédéral) ou locale ? Arrivera-t-on avec un instrument unique capable de systématiser, catégoriser tous les types de départs et de destinations des migrations ? Dans tous les cas, cette protection devra être pensée en dehors du cadre inadapté et étroitement défini de la Convention de 1951.

Enfin, la protection des réfugiés s'est développée après la Seconde Guerre Mondiale tout comme la protection des apatrides et les mécanismes de protection des travailleurs migrants et des PDI se sont développés à la fin de la Guerre Froide dans le cadre d'un nouvel élan. Le contexte du changement climatique pourrait justement permettre d'ouvrir de nouveaux débats. Associer la migration à la question du changement climatique présente une réelle opportunité pour asseoir la

⁸⁵ F. CRÉPEAU, *op. cit.*, p. 318.

⁸⁶ B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par les changements environnementaux », *McGill International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n°1, 2011, p. 37 et pp. 43-49.

⁸⁷ A. BETTS, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, NY Cornell University Press 2013.

⁸⁸ S. MARTIN, S. WEERASINGHE and A. TAYLOR, *op. cit.*, p. 28 ; J. MAC ADAM et A. BETTS, p. 349.

⁸⁹ Voir à cet égard l'étude : E. FERRIS and J. BERGMANN, « Soft law, migration and climate change governance », *Journal of Human Rights and the Environment*, march 2017, pp. 6-29.

protection des déplacés sur le devant de la scène politique internationale. Le cadre qu'offre la CCNUCC semble être actuellement le lieu le plus adapté pour inscrire cet enjeu de protection des mobilités humaines dans la gouvernance environnementale. Dans le cadre du nouveau pilier « *loss and damage* » de l'article 8 de l'Accord de Paris, le *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage* est en charge de proposer en outre des arrangements pour les pays en voie de développement touchés par les changements climatiques. La *Task Force on Displacement*⁹⁰ créée par le *Executive Committee* du WIM a été adoptée et ses membres viennent d'être désignés. Elle a comme objectif de proposer les premières recommandations pour les approches intégrées « éviter, réduire et traiter »⁹¹ les déplacements liés aux conséquences néfastes du changement climatique pour la COP24 en 2018. La présidence de la COP23 à Bonn du gouvernement de Fidji, a déjà décidé d'accentuer les recherches et les ébauches de solutions pour contre les répercussions des changements climatiques subies par les communautés des États insulaires du Pacifique (Pacifique de Tuvalu⁹², Nauru⁹³ et Kiribati)⁹⁴. Avec la publication d'une série de rapports, l'Institut universitaire des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine (UNU-EHS) soulignent clairement les impacts environnementaux probablement liés aux changements climatiques qui affectent depuis les dix dernières années les populations et sont susceptibles de mener à des migrations à l'avenir à la recherche de moyens de subsistance plus sûrs. À ce titre, l'Accord de Paris représente une réelle opportunité pour les habitants des petites îles qui ont besoin de soutien financier pour s'adapter aux changements climatiques, y compris avec un appui à la migration. Les rapports indiquent également que l'intégration régionale, couplée à l'élaboration d'accords bilatéraux et une collaboration plus étroite sur le changement climatique, pourraient renforcer la capacité des îles à s'adapter et à faciliter les migrations à l'avenir. Si l'Accord de Paris permettrait de leur faciliter l'accès à des aides, il pourrait surtout anticiper la migration pour faciliter l'adaptation⁹⁵. C'est donc une vision bien éloignée de celle

⁹⁰ §49 de la Décision 1/CP.21 : « *Also requests the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish, according to its procedures and mandate, a task force to complement, draw upon the work of and involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention including the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change* ».

⁹¹ To avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change : Voir les terms of reference :

http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/tor_task_force.pdf

⁹² Rapport de UNU-EHS « Tuvalu: Climate Change and Migration », http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5856/Online_No_18_Tuvalu_Report_161207_.pdf

⁹³ Rapport de UNU-EHS « Nauru: Climate Change and Migration », http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5902/Online_No_19_Nauru_Report_161207.pdf

⁹⁴ Rapport de UNU-EHS « Kiribati: Climate Change and Migration », http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5903/Online_No_20_Kiribati_Report_161207.pdf

⁹⁵ F. GEMENNE et J. BLOCHER, « How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal », *The Geographical Journal*, 2017, p. 1-12. (doi: 10.1111/geoj.12205) ; J. BARNETT and M. WEBBER, *Migration as adaptation: opportunities and limits in Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 37-56.

de la Convention de Genève, approche totalement inédite du déplacement que le régime international du climat pourrait à terme encourager.

Si la protection des droits des migrants est aujourd'hui au cœur du programme de travail de la *Task Force on Human Displacement*, l'un des enjeux du droit des migrations en particulier du droit international des réfugiés sera d'engager de réelles synergies avec les négociations actuelles relatives au Global Compact on migration⁹⁶. La récente mise en place de la *Platform on Disaster Displacement* à la suite de l'Initiative Nansen, a engagé ce travail de coopération avec le HCR et l'OIM afin de renforcer les discussions sur les migrations environnementales au sein des récents travaux engagés aux Nations Unies sur les migrants et les réfugiés.

⁹⁶ *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 19 septembre 2016, A/RES/71/1 doc. du 3 octobre 2016. Voir sur l'approche globale et les impacts environnementaux et climatiques, notamment le point 1, 7, et point 18 sur le nécessaire lien avec le Cadre Sendai et l'Accord de Paris.