

## LE RÉFUGIÉ CLIMATIQUE EN MÉDITERRANÉE, FIGURE IGNORÉE PAR LE DROIT ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

Le changement climatique est désormais donné pour acquis par la majorité des scientifiques ; son lien avec les activités humaines, également. Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental pour le climat) en a identifié les traits saillants : désertification, érosion, salinisation des sols, inondations à répétition, submersion d'archipels, fonte des glaces, recul du trait de côte, ouragans de force et fréquence décuplés. Phénomènes récurrents et catastrophes naturelles soudaines provoqueront, selon l'ONU, le déplacement de 250 millions de personnes d'ici à 2050. Ces déplacés, d'abord appelés « *environmental refugees* », fuyaient les conséquences d'événements d'origine naturelle, provoqués ou éventuellement aggravés par l'action humaine ; puis le nom de « réfugiés climatiques » visa les seules victimes des sécheresses, des inondations, des cyclones, de l'élévation du niveau des mers ou de la fonte du pergélisol. Ces derniers déplacés forment une catégorie nouvelle venant buter contre les dispositifs juridiques classiques de protection. Droit interne, politiques publiques, droit international et politiques internationales se révèlent inadaptés à la protection de ces déplacés que, de manière générale, le droit ne sait pas encore nommer précisément. Comment, dès lors, en Méditerranée comme partout ailleurs, faire passer, du monde des faits au monde du droit, ces « déplacés du climat » ? Un système de protection juridique propre à cette catégorie *sui generis* du droit est-il souhaitable et réalisable ? Quels défis juridiques et politiques pose une telle entreprise à l'échelle internationale, régionale et nationale ? Quelles solutions sont envisageables, à quelle échelle et pour atteindre quels objectifs ?

## I — Le « réfugié climatique », une figure frappée du sceau de la confusion

Trois grandes confusions brouillent la figure du « réfugié climatique » :

- confusion dans la représentation médiatique des déplacements de populations,
- confusion sémantique dans la définition de la catégorie « réfugié pour cause climatique »,
- confusion analytique dans les origines des déplacements liés au changement climatique.

### I — 1. Confusion dans la représentation médiatique des déplacements de populations

Présupposés trompeurs. Le traitement médiatique du phénomène migratoire en Europe conduit à toute une série de « fausses vérités ». En effet, avec les graves naufrages de « migrants » en Méditerranée, qui se sont multipliés ces dix dernières années, ajoutés à la « crise migratoire » provoquée par les conflits armés du Moyen-Orient, les médias n'ont cessé de focaliser sur la Méditerranée, jusqu'à masquer les réalités de la question migratoire dans sa globalité. Il faut reconnaître, à leur décharge, qu'ils sont servis en cela par différentes sources statistiques et cartographiques particulièrement équivoques<sup>1</sup> quant à l'impression « d'invasion de l'Europe » par les vagues de migrants en provenance de l'Afrique subsaharienne. Ces représentations cartographiques identifient quatre « routes migratoires » majeures en Méditerranée, qui, sans être totalement abandonnées, se sont déplacées d'ouest en est, au fur et à mesure de l'accentuation des contrôles terrestres et maritimes instaurés par l'Europe. Parmi elles, la route centrale méditerranéenne, qui a été pendant longtemps le principal point de passage des migrants venant de zones de Libye, se situe entre Zuwarah, Tripoli et Ziltan. La première zone d'arrivée est, de loin, l'île de Lampedusa en Italie. La plupart des bateaux venaient de Libye et d'Égypte (Irakiens, Somaliens, Érythréens, auxquels se sont ajoutés des Syriens en nombre, avant que ne s'impose le passage par la Turquie et la Grèce). Plusieurs bateaux venaient même des pays de l'est méditerranéen, comme la Turquie, et aussi de pays tels que le Sri Lanka par le Canal de Suez. Cette route, qui drainait des flux

1. L'illustration la plus frappante est celle délivrée par les cartes des routes migratoires, élaborées régulièrement depuis 2004 par l'International Center For Migration Policy Development — ICMPD — pour le dialogue MTM. Pour un exemple, voir pour 2014 <http://www.icmpd.org>

migratoires mixtes, c'est-à-dire mêlant « migrants économiques », « réfugiés politiques » ou fuyant les conflits, et « réfugiés climatiques », a été le réceptacle de tous les phantasmes médiatiques, avant d'être supplantée par la route de l'est méditerranéen, reliée à la route des Balkans, par suite du conflit syrien et de ses conséquences sur le déplacement de millions de personnes. L'accord dit *one for one*, conclu entre la Turquie et l'Union européenne à la suite du Sommet du 7 mars 2016, visait à « assécher » la route des Balkans ; mais la recrudescence des passages par la route centrale, beaucoup plus dangereuse pour les personnes, représentait un risque certain.

Source première de confusion : dans la majorité des situations, les flux migratoires mixtes caractérisent les migrations internationales, ce qui accroît la confusion la plus totale dans l'appréhension publique du phénomène et obère toute tentative d'approche raisonnée — le traitement médiatique fait à la légère aidant, lorsqu'il n'est pas sciemment orienté...

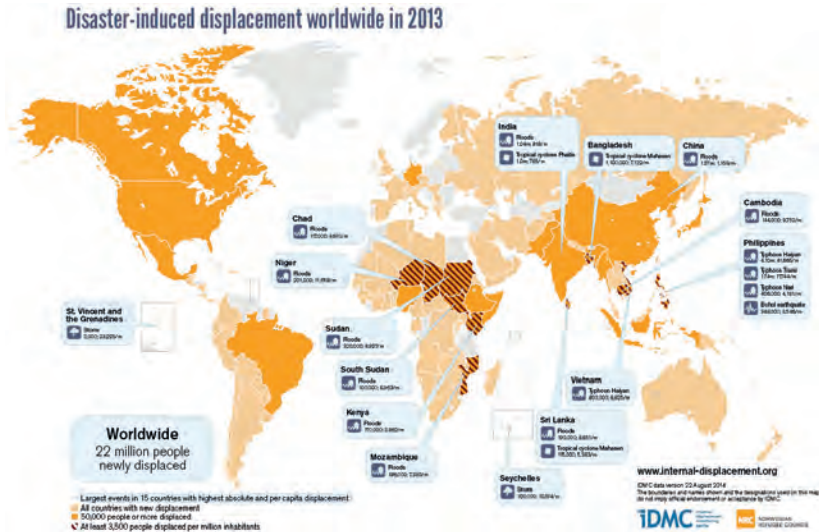
Ce traitement médiatique, amalgamant toutes les situations de migration, finit par assimiler à une « migration économique » tous les déplacements humains vers l'Europe à travers la Méditerranée, et aboutit *in fine* à occulter trois dimensions principales des migrations contemporaines : 1. Tous les déplacements humains, temporaires comme définitifs, ne sont pas des migrations internationales, c'est-à-dire que ces déplacements s'effectuent majoritairement et préférentiellement à l'intérieur de l'État d'origine, voire de la région d'origine ; 2. Les territoires de départ comme d'arrivée ne se situent pas majoritairement en Afrique subsaharienne et en Europe ; 3. Toutes les personnes qui quittent leur pays d'origine ne l'ont pas nécessairement choisi : les raisons des déplacements sont plus complexes que ne le laisse croire la fréquente schématisation médiatique qui, globalement, présente les « flux migratoires », soit comme la conséquence directe de conflits armés, soit comme une « migration économique », soit les deux à la fois.

De fait, la réalité est bien différente, autant pour ce qui concerne les territoires de provenance et de destination des « migrants », que pour ce qui concerne les raisons de leur « migration ». C'est ce que montre le Rapport 2014 publié, pour l'année 2013 <sup>2</sup>, par l'IDMC <sup>3</sup> et dont les éléments essentiels sont synthétisés dans la carte ci-après :

---

2. Une carte identique existe dans le Rapport 2015 qui confirme la même tendance pour l'année 2014.

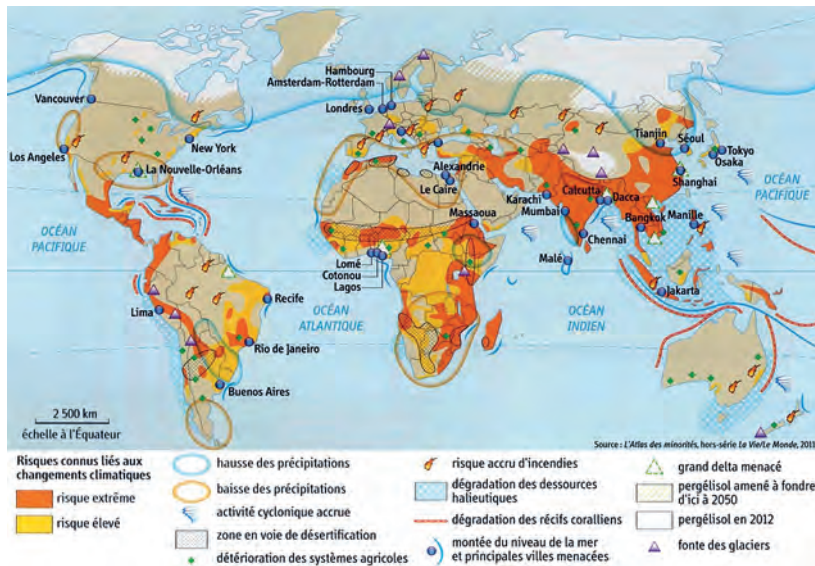
3. Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) / Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)



Le Rapport 2014 permet de réaffirmer une donnée déjà connue des spécialistes des migrations, celle des principaux foyers migratoires à travers le monde, qui ne place pas l’Afrique en tête, contrairement aux idées propagées par de nombreux médias ; mais surtout, ce rapport médiatise à l’échelle mondiale les déplacements de populations « pour cause de dégradations environnementales ». Il établit non seulement qu’il y a des déplacements de populations liés à la dégradation des conditions environnementales, mais que ces déplacements concernent désormais plus de personnes dans le monde que ceux provoqués par les conflits armés. D’autre part, le rapport montre qu’il s’agit de déplacements internes de populations : il ne s’agit donc pas de migrations internationales, ce qui, là encore, déconstruit la représentation médiatique habituelle du phénomène. En terme de statistiques, le rapport établit que, pour l’année 2013, on a compté **22 millions** de personnes déplacées pour cause de catastrophes naturelles (inondations, tempêtes, séismes ...), soit **3 fois plus** de personnes déplacées pour ces raisons que pour raisons de conflits armés. D’autre part, le rapport note que les régions les plus touchées sont, dans un ordre décroissant, l’Asie, avec 19 millions de nouveaux déplacés, soit 87,1 % du nombre total de déplacés dans le monde. Ensuite, et à grande distance de l’Asie, vient l’Afrique avec 1,8 million de personnes déplacées, ce qui ne représente que 8,1 % du total mondial. Les pays riches ne sont pas épargnés non plus, même si les chiffres restent bien bas en comparaison de ceux de l’Asie et de l’Afrique : le Japon, avec 260 000 personnes déplacées dans la région de Chubu ; les États-Unis, avec 218 500 personnes qui

ont fui l'Oklahoma. En Europe, de graves inondations ont frappé notamment l'Allemagne, la République tchèque, la Russie et le Royaume-Uni, provoquant le déplacement total de 149 000 personnes, sauf que, du point de vue terminologique, l'expression « réfugiés climatiques » n'est jamais utilisée pour désigner des victimes dans les pays riches <sup>4</sup>. Tout se passe comme si, seules, les victimes des dégradations environnementales dans les pays du sud avaient le monopole de l'appellation « réfugiés climatiques » qui les enferme dans une représentation plus stigmatisante que protectrice.

Les risques de déplacements forcés liés aux dégradations environnementales, prévisibles ou moins prévisibles, sont désormais suffisamment connus et reconnus ; on peut tout de même regretter que le document final de la *COP 21*, qui s'est tenue en décembre 2015 à Paris, ait fait l'impasse sur le devenir de la protection juridique du « réfugié climatique » ou environnemental. Les faits sont têtus et se laissent cartographier pour dresser l'état des risques connus, liés aux changements climatiques : avancée du désert, montée du niveau de la mer, précipitations de plus en plus fortes et fréquentes conduisant à la raréfaction des terres agricoles, urbanisation accélérée, submersion de zones habitées, etc.



4. En 2005, par suite de l'ouragan Katarina qui avait dévasté New-Orleans et sa région, la presse avait commencé à parler de « réfugiés » à propos des victimes. Le président des États-Unis de l'époque était intervenu en personne pour condamner et rejeter le terme « réfugié », préférant parler de « citoyens américains dans la difficulté, qu'il faut aider ».

En Méditerranée, projections et constats ne sont pas plus rassurants :

Les rives du bassin méditerranéen, où vivent 150 millions de personnes (environ 17 % de plus qu'en 2000), sont en ébullition. Démographie, tourisme, aquaculture et pollution : tout progresse à grande vitesse. Cette mer semi-fermée, qui représente moins de 1 % de l'océan mondial mais qui abrite entre 4 % et 18 % des espèces marines connues, subit « un développement économique inédit » qui menace des écosystèmes « déjà dégradés » et des espèces en danger <sup>5</sup>.

De forts risques de déplacements forcés internes sont déjà présents sur certains territoires particulièrement soumis aux changements climatiques, notamment dans la partie est de la Méditerranée où le réchauffement affecte davantage les territoires, que dans la partie ouest, pourtant déjà bien exposée.

Une étude de la NASA, sur l'histoire climatique du bassin méditerranéen et la variabilité de ses épisodes de sécheresse, publiée le 4 mars 2016 <sup>6</sup>, montre que la sécheresse qui a touché le Proche-Orient entre 1998 et 2012 fut la pire depuis le XII<sup>e</sup> siècle.

La sécheresse qui a frappé la Syrie de 2007 à 2010 et dévasté le monde paysan serait un des facteurs déclenchants de la révolte qui a agité le pays en 2011 et mené au conflit actuel. Une étude publiée par des universitaires américains en 2015 l'avait déjà suggéré.

## I — 2. Confusion sémantique autour de la catégorie « réfugié climatique »

Définitions non-consensuelles, sans réelle portée sur la protection juridique des personnes :

- Le Rapport du PNUE 1985 (Programme des Nations Unies pour l'environnement), intitulé « Réfugiés de l'environnement » et rédigé par Essam EL HINNAWI, universitaire égyptien, donnait pour la première fois une définition du « réfugié environnemental ».
- Parmi toutes les appellations apparues à la suite du Rapport du PNUE, celle de « réfugiés climatiques » a rencontré davantage de succès mais a donné lieu à une définition plus restrictive que celle de « réfugiés environnementaux ».

5. « La Méditerranée est proche du *burn-out* », *Le Monde*, 19.01.2016

6. *Journal of Geophysical Research-Atmospheres*, de l'American Geophysical Union.

- Ces définitions, qui ont en commun de n'avoir pas d'existence juridique, ne permettent donc pas la protection des personnes concernées.
- Évolution récente vers la notion de « déplacés environnementaux ».

Ce rapport a servi de point de départ au débat toujours actuel sur la qualification juridique du « réfugié climatique ». Intitulé « Réfugiés de l'environnement », il considère que « 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 en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie »<sup>7</sup>, sont des « réfugiés de l'environnement ».

Question : la rupture environnementale peut-elle s'entendre des conséquences de calamités naturelles, telles que la sécheresse, la famine, les inondations, les cyclones, les tremblements de terre, les effets de dégradation des sols, jusqu'aux politiques d'aménagement du territoire ainsi qu'aux accidents industriels ou aux guerres ? D'autre part, et puisque les populations qui en sont victimes trouvent refuge aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur pays, quel lien peut-il exister entre « réfugiés de l'environnement » et migrants ?

La notion de « réfugiés de l'environnement », que le droit ignore toujours, donnera lieu à un vif débat : bataille, d'abord, sur la philosophie d'ensemble qui sous-tend le concept de « réfugiés de l'environnement », concept soupçonné d'imputer « à la seule nature la responsabilité du déplacement présent ou futur »<sup>8</sup> des personnes touchées. Il s'ensuivra une autre bataille sur la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement, où les notions de dommages et de catastrophes écologiques seront largement auscultées<sup>9</sup>. Ensuite, bataille des statistiques : combien ces nouveaux réfugiés sont-ils ou, plutôt, combien seront-ils ? La Croix-Rouge, par exemple, a donné, en 1995 déjà, le chiffre de 500 millions de réfugiés « pour causes écologiques », d'ici à l'année 2050<sup>10</sup>.

7. Cité par Alfred SCHNABEL, Fred VAN GEEST, « Pour une approche globale », in *Esprit*, n° 209, 1995, pp. 123-133.

8. Patrick GONIN, Véronique LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement », in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 18, n° 21, 2002.

9. Dorothee LOBRY, « Pour une définition juridique des réfugiés écologiques : réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement », in *Revue Asylon(s)*, n° 6, « Exodes écologiques », novembre 2008.

10. UNHCR, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR », 23 octobre 2008.

Se trouve donc posée en filigrane la question de l'identification des « réfugiés de l'environnement ». Les réponses peuvent être distribuées entre deux spécialités « qui adoptent des positions souvent conflictuelles quant aux réponses politiques et juridiques à apporter »<sup>11</sup> : les spécialistes de l'environnement, d'un côté, les spécialistes des migrations, de l'autre. La teneur de ce débat se résume à la question suivante : faut-il parler de « migrants », de « réfugiés », de « déplacés », « d'apatrides » ou simplement de « mobilité » et « d'exode » ?

Derrière ces interrogations, d'autres éléments centraux du débat se profilent : les situations et les personnes dont on parle sont-elles réductibles aux victimes des seuls changements climatiques ? Ne faudrait-il pas inclure les catastrophes naturelles, les politiques d'aménagement du territoire, les accidents industriels et leurs effets directs et indirects sur les populations avoisinantes, ou encore les conséquences des guerres ?

Le concept de « réfugiés climatiques », malgré le flou qui l'entoure encore, a fait l'objet d'une définition : ce sont les « personnes qui ont quitté immédiatement leur lieu de vie ; ou celles qui sont sur le point de le quitter en raison d'une soudaine ou graduelle altération du milieu naturel, causée par l'un des trois impacts dus aux changements climatiques : conséquences de l'élévation du niveau de la mer, événement climatique extrême (cyclones, tempêtes), sécheresse et raréfaction de l'eau »<sup>12</sup>. Critiquable, ce concept l'est de plusieurs points de vue. Du point de vue juridique, il est inapproprié car il laisse penser au « réfugié » régi par la Convention de Genève de 1951, que l'article 1.A. définit comme celui qui craint « avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (...) ». D'autre part, la personne doit avoir quitté son pays pour un autre, ce qui implique le passage d'une frontière. Or la mobilité liée aux problèmes d'ordre environnemental est le plus souvent interne aux États.

Par ailleurs, le HCR (Haut Commissariat pour les Réfugiés) lui préfère le concept de « personnes déplacées internes ». Question connexe : comment qualifier la population entière d'un État, dans le cas

11. Christel CURNIL, « Les défis du DI pour protéger les 'réfugiés climatiques' », in Christel CURNIL, Catherine COLARD-FABREGOULE (dir.), op. cit., p. 347.

12. Frank BIEMANN, Ingrid BOAS, « Preparing for a warmer world, towards a global governance system to protect climate refugees », in *Global Governance Project*, november 2007



où le territoire de cet État viendrait à disparaître sous la mer comme ce pourrait être le cas de Tuvalu ?<sup>13</sup> Pourra-t-on, dans ce cas, parler d'apatrides et invoquer les Conventions de New York ? Tâche difficile dans la mesure où il s'agira de reconnaître des droits, collectivement, à une population entière, alors que la Convention de New York comme celle de Genève ne s'appliquent qu'à des individus. La Nouvelle-Zélande a donné, il y a quelques années, un signal négatif dans ce sens et traite les Tuvaluens comme des migrants économiques pour en accueillir une petite partie dans le cadre d'une politique « d'immigration choisie »<sup>14</sup>.

Pour toutes ces raisons, les termes de « réfugié climatique » peinent à faire le consensus dans les milieux académiques car, comme se justifient les promoteurs du projet de convention internationale relative au statut international des déplacés environnementaux<sup>15</sup>, le terme de « réfugiés » « aurait entraîné et entraîne déjà de graves risques de confusion avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (...). En outre, l'utilisation du terme « réfugiés » accrédi terait l'idée fautive selon laquelle il suffirait de transposer *mutatis mutandis* les règles de la Convention de Genève et de faire seulement appel aux compétences du Haut Commissariat pour les réfugiés de l'ONU, pour répondre à l'ampleur et à la spécificité des problèmes, des drames et des menaces environnementaux obligeant les personnes à quitter leurs lieux habituels de vie ». Le terme de « réfugié » n'est donc pas approprié pour régir valablement et efficacement le cas des personnes entrées en mobilité pour raison climatique.

Alors, comment rendre compte de la situation dans toute sa complexité ? Le terme « déplacés » rencontre de plus en plus de consensus car, plaident les auteurs du projet de Convention internationale, « il reflète davantage la diversité des causes et des modalités des déplacements environnementaux ; il rend mieux compte du caractère non seulement personnel, mais surtout collectif et indifférencié des mouvements de population ; il traduit mieux l'idée selon laquelle

13. Laure VERHAEGHE, « Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur État ? Le cas de Tuvalu », *Revue Asylon(s)*, n° 6, « Exodes écologiques », novembre 2008.

14. Programme « Pacific Access Category », accord passé entre la Nouvelle-Zélande et l'île de Tuvalu.

15. Projet de Convention élaboré par le CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) et le CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne), équipes thématiques de l'OMIJ (Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques), Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges, avec le concours du CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement).

il ne s'agit pas d'une migration choisie, ni même décidée sous la contrainte des nécessités économiques : il s'agit au contraire d'une migration subie, du fait d'une menace environnementale mettant inéluctablement en cause la vie humaine ». Aussi, le terme de « déplacés » semble-t-il plus approprié à la situation, dans la mesure où il régit aussi bien les « déplacés » à l'intérieur d'un État que ceux qui traversent une frontière internationale étatique.

D'autre part, pour écarter les controverses multiples et variées qui ralentissent la recherche de solutions, sont interrogés les termes « climatique » et « écologique ». Le terme « climatique », s'il a pour vertu de frapper plus efficacement l'imagination, a pour défaut essentiel de ne pas couvrir toutes les situations consécutives à des dégradations environnementales, qu'elles soient d'ordre naturel, industriel, ou autre. Le terme « écologique » est également trop réducteur, dans la mesure où il peut avoir pour conséquence de dissimuler ou de minorer l'influence des activités humaines sur la disparition ou la dégradation des milieux de vie, facteurs de déplacements environnementaux », plaident encore les promoteurs du projet de Convention internationale. Les termes « déplacés environnementaux » sont préférés par les auteurs du projet, rejoints, d'ailleurs, par beaucoup d'autres. Mais le débat n'est pas clos, chaque courant conservant et défendant son propre vocabulaire pour définir les victimes des bouleversements environnementaux. Ce qui rend mal aisée la tentative de mettre en place une protection juridique internationale, spécifique à ce groupe de personnes. Raison pour laquelle, aujourd'hui, le débat ne se focalise plus sur le statut juridique mais sur la nécessité de protéger effectivement ces personnes. L'initiative Nansen<sup>16</sup>, sur laquelle nous reviendrons plus loin, est une des réponses apportées à cette vision plus « pragmatique » de la protection des personnes déplacées pour raisons environnementales.

### I — 3. Confusion analytique des causes de déplacements liés au changement climatique

Quels liens peut-on établir entre changement climatique, catastrophes naturelles et « réfugiés climatiques » ? La question mérite d'être posée sous deux angles, sans l'exploration desquels des amalgames sont très vite faits ; et les conclusions, quant à la manière de

16. Ce projet, lancé en 2012 par la Suisse et la Norvège, a été rejoint en février 2014 par la France, qui a intégré le club des pays amis de l'initiative. L'ambition de ce mouvement : mettre en place un cadre international dans lequel va se déployer toute une série de politiques locales et concrètes.

solutionner la situation des « réfugiés », peuvent alors varier selon que l'on adopte une position en empathie ou en rejet. Les uns auront tendance à considérer que toutes les personnes émigrant de zones touchées par des dérèglements climatiques sont nécessairement des « réfugiés climatiques », les autres estimant le contraire.

Première question : Existe-t-il des liens de cause à effet entre changement climatique et déplacements de populations ?

Éléments scientifiques à l'appui, le GIEC, rejoint ensuite par beaucoup d'autres sociétés savantes, a avancé, dans un rapport publié en 2007, l'argument selon lequel il existe un lien quasi direct entre les changements climatiques et les déplacements de populations, de plus en plus massifs et répétés. Cependant, ni le GIEC ni aucun scientifique n'a pu avancer de critère de distinction entre les populations qui se déplacent exclusivement pour des raisons de changement climatique, et les personnes qui 'entrent en mobilité' pour d'autres raisons, notamment des raisons économiques. À l'heure actuelle, il est difficile, sinon impossible, de dire que telle personne est un réfugié économique et telle autre un migrant économique ou un réfugié politique. Ce qui, on le comprend, rend difficile l'élaboration d'un statut juridique protecteur, et accrédite l'idée qu'il vaut mieux abandonner l'élaboration d'un statut international du « réfugié climatique », au profit d'une aide et protection — au cas par cas — laissée à l'initiative des États ; ce qui n'est pas non plus tout à fait satisfaisant. On sait par exemple que des territoires et leurs populations sont en danger et que ces populations devront recevoir obligatoirement aide et protection. Ainsi en sera-t-il, de plus en plus, des populations qui subissent l'avancée du désert de Gobi en Chine, les inondations au Bangladesh et, dans le delta du Nil, la submersion d'archipels comme les îles Tuvalu et Kiribati, la fonte du *permafrost* (sol minéral gelé) des terres des Inuits d'Amérique du Nord, du Canada et du Groenland, les sécheresses dans la bande sahélienne en Afrique de l'Ouest, etc.

Pour répondre à la question de manière plus nuancée, est-il possible de distinguer, parmi l'ensemble des migrations, celles qui seraient liées à l'environnement et que l'on pourrait donc qualifier de migrations « environnementales », des autres qui n'auraient pas de lien avec l'environnement et seraient liées à d'autres causes ? <sup>17</sup>

---

17. Jacques VÉRON et Valérie GOLAZ, « Les migrations environnementales sont-elles mesurables ? », *Populations et Sociétés*, n° 522, mai 2015

‘Se mettre en mobilité’, durable ou temporaire, renvoie à la question environnementale, mais aussi à des aspects économiques (moyens disponibles pour le voyage, perspective de ressources ou d’emploi à l’arrivée), sociaux (possibilités d’insertion à l’arrivée) ou même symboliques (attachement au lieu, opportunité de la migration pour le statut social). En dehors des situations de catastrophes, il peut être malaisé de distinguer, dans l’ensemble des migrations, celles qui seraient principalement environnementales, alors que d’autres seraient principalement économiques, voire politiques.

Comme le fait observer un autre chercheur <sup>18</sup>, il existe un « continuum de pressions environnementales contribuant à la migration » : changements sur un temps long (dégradation des sols, moindre disponibilité des terres, etc.) conduisant à une émigration progressive ; pressions environnementales s’exerçant sur le moyen terme (sécheresse prolongée par exemple) avec une émigration plus intense ; événements soudains et violents conduisant l’ensemble de la population concernée à se déplacer, mais d’une manière qui peut n’être que temporaire.

Deuxième question : quels processus particuliers distinguent une migration traditionnelle d’une migration liée au changement climatique ?

À l’inverse de la situation précédente, et en dépit de changements environnementaux d’importance tels que de grandes sécheresses ou des inondations, il peut ne pas y avoir de migrations environnementales, simplement parce que les personnes confrontées à ces événements extrêmes bénéficient d’une aide de membres de leur famille installés ailleurs. Pour les populations locales, des transferts de fonds, liés à des migrations antérieures de nature essentiellement économique, peuvent être un moyen d’amortir des chocs environnementaux. Par conséquent, la relation entre environnement et migration ne se laisse pas aisément appréhender, d’autant plus que, pour s’adapter aux aléas climatiques, saisonniers ou exceptionnels, les individus et les familles ont parfois mis en place des systèmes de mobilité impliquant différents lieux ou branches de la famille. Des stratégies de diversification des ressources et des activités sont une façon de garantir une sécurité économique <sup>19</sup>.

18. BREMNER J. et HUNTER L. M., 2014, « Migration and the environment », *Population Bulletin*, 69(1), Population Reference Bureau.

19. Jacques VÉRON et Valérie GOLAZ, « Les migrations environnementales sont-elles mesurables ? », *Populations et Sociétés*, n° 522, mai 2015

Le traitement médiatique, la difficulté à s'accorder sur une définition suffisamment consensuelle des victimes du changement climatique, ou encore l'absence d'automatisme entre ce dernier et les déplacements de populations, préfigurent l'introuvable protection juridique spécifique aux « réfugiés climatiques ».

## II — Le « réfugié climatique », l'introuvable protection juridique spécifique

Trois dimensions doivent être prises en considération :

- le constat : absence de statut juridique du « réfugié climatique »,
- les recherches de solutions aux niveaux international et régional,
- les recherches de solutions au plan national.

### II — 1. Le constat : absence de statut juridique du « réfugié climatique »

Lorsqu'on recherche un fondement juridique à la protection des réfugiés, on se tourne vers la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Mais on est vite déçu. En effet, l'article 1.A. de ce texte ne fait aucune référence aux victimes de catastrophes ou dégradations environnementales. Aussi, une tentative fondée sur le critère de l'appartenance à un groupe social victime d'une catastrophe environnementale, pour faire reconnaître le statut de réfugié à ses membres, a-t-elle échoué devant le Conseil d'État français, pour lequel « les victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ne constituaient pas un 'groupe social' au sens de la Convention de Genève »<sup>20</sup>. La notion de persécution, centrale dans la Convention, ne peut pas être mobilisée non plus, puisqu'elle est étroitement liée aux craintes de persécutions personnelles, ce qui écarte les persécutions à caractère général, inhérentes aux catastrophes et dégradations environnementales. La Convention de Genève favorise en effet une approche individualiste des motifs de départ du demandeur d'asile : c'est parce qu'il fait face à des persécutions dont il est personnellement la cible, qu'il décide de partir. Ce qui se traduit par un 'voyage' impliquant le franchissement d'une frontière au moins. Or, très souvent, les 'réfugiés environnementaux' ne cherchent pas à quitter leur État.

---

20. CE, 15 mars 2000, M<sup>me</sup> DRANNIKOVA, req. n° 185837, tables Recueil LEBON.

Réfugié Convention de Genève	« Réfugié climatique »
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notion de persécution supposant un élément intentionnel destiné à porter préjudice</li> <li>• La persécution vise une personne en particulier</li>   <li>• La persécution a pour cause la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social, les opinions politiques</li> <li>• Pour être recevable dans ce statut, le réfugié doit avoir quitté son pays</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence de préjudice mais absence de l'élément intentionnel</li> <li>• Le préjudice est causé à un ensemble de personnes soumises aux mêmes effets du changement climatique</li> <li>• Aucune de ces causes n'est au fondement du préjudice subi, qui reste d'origine climatique</li>   <li>• Le « réfugié climatique » ne quitte pas nécessairement son pays : dans la majorité des cas, il s'y maintient.</li> </ul>

Conclusion : La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, et le Protocole de New York du 31 janvier 1967 ne s'appliquent donc pas aux « réfugiés climatiques ».

Un cas jugé par la Cour Suprême de Nouvelle-Zélande en 2015 l'illustre bien : Ioane Teitiota, originaire des Kiribati, archipel du Pacifique menacé par la montée des eaux, rejoint par sa femme en Nouvelle-Zélande où ils auront trois enfants, se voit retirer son visa de séjour. Il demande alors à bénéficier de la protection de la Convention de Genève en tant que réfugié climatique. Il est débouté en première instance puis en appel. Par un dernier recours, il s'adresse à la Cour Suprême de Wellington qui rejette définitivement sa demande, aux motifs que son cas ne répond pas aux critères de la Convention de Genève, et que ni lui ni sa famille ne couraient de danger grave et imminent bien qu'ils aient été soumis à « un défi climatique » que le gouvernement de son pays faisait de son mieux pour combattre. Lui et sa famille ont été, depuis, expulsés vers Kiribati.

Absence de protection internationale, que proposent de combler des initiatives portées par certaines ONG et certains spécialistes du droit :

- appel de Limoges, suivi d'un Projet de Convention internationale de protection du « déplacé environnemental »,
- adaptation de la Convention de Genève proposée par d'autres juristes,
- amendement de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992.

Initiatives qui n'ont trouvé que de faibles échos : les États et de plus en plus de spécialistes préfèrent se tourner vers des solutions plus pragmatiques, et considèrent la question du statut juridique comme posant plus de questions qu'elle n'apporte de réponses sûres et efficaces. La *COP 21* ne s'est d'ailleurs pas saisie de la question sous cet angle, alors que beaucoup d'ONG y plaçaient grand espoir.

## II — 2. Les recherches de solutions aux niveaux international et régional

Deux solutions ont été actées, l'une au niveau international bien qu'elle ait été d'abord conçue pour la région Europe, l'autre au niveau régional africain : l'initiative Nansen et la Convention de Kampala.

Initiative Nansen	Convention de Kampala
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancée en 2012 par la Suisse et la Norvège dans le cadre du Comité exécutif de l'UNHCR. Adoption, le 13 octobre 2015, par 110 États d'un « agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières, en contexte de catastrophes et de changement climatique »</li> <li>• Objet : protection des personnes déplacées de force à l'étranger, en raison de désastres naturels, liés ou non au changement climatique</li> <li>• Pas de caractère contraignant pour les États</li> <li>• Ne s'applique pas aux déplacés internes</li> <li>• Ne définit pas le « réfugié climatique »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée le 22 octobre 2009, entrée en vigueur le 6 décembre 2012 (au 31 décembre 2015, 41 États signataires, 25 ratifications)</li> <li>• Objet : protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, fuyant « après, ou afin d'éviter les effets de [...] catastrophes, naturelles ou provoquées par l'homme » (art. 1.k), y compris celles liées au changement climatique (art. 5.4)</li> <li>• Caractère contraignant pour les États-parties</li> <li>• Ne s'applique pas aux déplacés externes</li> <li>• Ne définit pas le « réfugié climatique »</li> </ul>

L'Initiative Nansen se fixe pour objectifs d'apporter une aide répondant aux besoins essentiels des individus, de garantir le droit à l'intégrité personnelle et à l'unité familiale, les droits de l'enfant, la reconstitution de l'état civil et des diplômes des personnes, etc. Un agenda a été adopté en octobre 2015 et vise : à instaurer des mécanismes pertinents de coopération entre États d'une même région ; à renforcer les mesures préventives en établissant, à l'échelle d'une région à risque, des scénarios d'urgence pour les cas de catastrophe, et en planifiant la relocalisation des populations qui seraient affectées ; à accorder des visas de circulation aux personnes venant des pays touchés par une catastrophe ; à octroyer des permis de séjour, temporaires, voire ensuite permanents lorsque le retour dans le pays d'origine est impossible ; enfin, à élaborer des mesures pour maintenir les liens familiaux et culturels.

La Convention de Kampala fait référence à la création et à la mise en œuvre de systèmes d'alerte précoce, de stratégies de réduction des risques de catastrophes, de mesures de planification préalable et de gestion d'urgence des désastres, en tant que moyens de prévenir les déplacements et de s'y préparer (art. 4.2). Elle concerne toutes les causes de déplacement forcé, les conflits armés, par exemple.

Au niveau de l'UE, une proposition de résolution du Parlement sur le statut de réfugié a été déposée le 28 septembre 2015 par Aldo PRATICIELLO. Cette proposition invite la Commission à proposer « les critères définissant le statut de réfugié climatique ». Elle n'a pas encore été suivie d'effets.

## II — 3. Les recherches de solutions au niveau national

En Norvège, Suède et Finlande, une protection subsidiaire existe au bénéfice des personnes résidant dans l'un de ces pays mais qui, à la suite d'une catastrophe environnementale survenue dans leur pays, se trouvent dans l'impossibilité d'y retourner. En pratique, ces législations paraissent peu utilisées.

Les États-Unis ont adopté en 1990 un « statut de protection temporaire » qui s'applique lorsqu'un État est dans l'incapacité de protéger ses ressortissants par suite d'un événement météorologique extrême qui vient perturber « de manière substantielle mais temporaire » les conditions de vie dans cet État. Ce statut n'autorise pas l'entrée de nouveaux migrants, mais les ressortissants de cet État tiers,



présents sur le territoire américain, en situation régulière ou non, ne peuvent être expulsés vers leur État d'origine avant que la situation ne soit considérée comme rétablie. En pratique, cette possibilité est fréquemment admise.

Certains pays ont aussi mis en place des politiques de facilitation des migrations économiques, le plus souvent sous la forme de programmes de migrations temporaires de travailleurs, à l'attention d'États affectés par des dégradations de l'environnement. La Nouvelle-Zélande a ainsi signé avec le Tuvalu un programme de migration saisonnière dans les secteurs agricole et horticole, ainsi qu'un programme d'immigration par quotas, qui impose de disposer d'une offre d'emploi sur place.

L'Espagne a autorisé un certain nombre de travailleurs colombiens, venant de régions affectées par des catastrophes naturelles, à travailler temporairement sur son territoire. Ce programme-pilote de migration temporaire permet aux travailleurs de suivre une formation sur place, et encourage des transferts de fonds pour aider à la reconstruction et au développement local <sup>21</sup>.

En Méditerranée, le traitement des situations de dégradation environnementale ne fait pas l'objet de dispositions particulières (hormis la récente Initiative Nansen, laquelle ne s'applique pas à tous les États riverains et n'a pas de caractère contraignant). Les pratiques développées relèvent des politiques nationale et locales, et trouvent leurs sources dans la prévention et la gestion des risques, tandis que les situations de sinistre relèvent des systèmes assurantiels classiques.

Selon une étude réalisée par le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) « 20 000 communes sont concernées en France par un ou plusieurs risques ; la moitié d'entre elles ont approuvé un plan de prévention des risques naturels et, sur cette moitié, moins de 50 % disposent d'un plan communal de sauvegarde permettant de mieux protéger et de prévenir ».

---

21. Lauriane LIBÉ-GALABBÉ, Changements climatiques à l'approche de la *COP 21* : un autre regard sur les migrations, Migrations et Asile, octobre 2015

Pratiques hors Méditerranée	Pratiques en Méditerranée
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protection subsidiaire</li> <li>• Statut de « protection temporaire »</li> <li>• Accords bilatéraux de facilitation des migrations temporaires de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun dispositif spécifique aux « réfugiés climatiques »</li> <li>• Les pratiques développées relèvent de la prévention et de la gestion des risques</li> <li>• Le traitement des situations individuelles après catastrophe relève du système assurantiel</li> </ul>

Sur un plan purement juridique, les États restent attachés à une conception maximaliste de la souveraineté et tiennent à préserver leur monopole sur le contrôle de la circulation des personnes. Ils considèrent par conséquent qu'une convention internationale créant un statut des « déplacés environnementaux » serait une intrusion dans le champ de leurs compétences exclusives. Il y a fort à parier qu'ils ne se précipiteraient pas pour ratifier une telle convention si, d'aventure, elle venait à être adoptée. Les adolescents semblent beaucoup plus sages que leurs aînés, eux qui, réunis dans l'ONU des jeunes, se sont prononcés unanimement pour un statut du « réfugié climatique »<sup>22</sup>.

La communauté internationale a raté son rendez-vous avec l'Histoire en écartant ce sujet, au Sommet de Paris de décembre 2015. Admettra-t-elle, un jour prochain, que les situations les plus ignorées finissent toujours par s'imposer ? Plus tôt le droit aura appris à les nommer, mieux seront adaptées les solutions que commande l'anthropocène en train de se produire sous nos yeux. Nommer juridiquement les victimes<sup>23</sup>, c'est aussi donner sens et vie à ceux pour qui l'espérance est dans le départ forcé.

#### Hocine ZEGHBIB

Juriste, maître de conférences en droit public,  
habilité à diriger des recherches (HDR)  
Université de Montpellier

22. « Simul'ONU » 2016, thématique : la migration environnementale. Lors de cette session annuelle du 17 mars 2016, près de 80 adolescents se sont prêtés au jeu des négociations internationales, organisé chaque année par l'École des droits de l'homme, et ont conclu à la nécessité d'un statut international du « réfugié climatique ».

23. Léon GAMBETTA : « Les grandes réparations peuvent sortir du droit ; nous ou nos enfants pouvons les espérer, car l'avenir n'est interdit à personne. »

**BIBLIOGRAPHIE****1 — Ouvrages**

- GEMENE François, Géopolitique du climat. Négociations, stratégies, impacts, Paris Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, 2015.
- COURNIL Christel et VLASSOPOULOS Chloé, Mobilité humaine et environnement. Du global au local, Editions Quae, 2015.
- COURNIL Christel et MAYER Benoît, Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance, Presses de Sciences Po, 2014.
- LUONG CAN Liem, Le réfugié climatique, L'Harmattan, 2014.
- MAYOUSSIER Amélie, Les déplacements de populations dus au changement climatique, L'Harmattan, 2013.
- CHASSIN Catherine-Amélie (dir.) Les migrations contraintes : actes du colloque de Caen du 7 décembre 2012, Paris, Pédone, 2014.
- FABRE Thierry. (dir.), Méditerranée : un monde fragile, Rencontres d'Averroès (17, 2010) Marseille Parenthèses, 2011.
- COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE (dir.), Changements climatiques et défis du droit, Bruxelles, Bruylant, 2010.

**2 — Articles**

- DUFOULON Serge, « Colères des temps et réfugiés climatiques : pour une approche sociologique », Revue en ligne Vertigo, 2013.
- ZEGHBIB Hocine, « Les réfugiés environnementaux : une catégorie juridique en devenir », Hommes et migrations n° 1300, décembre 2012.
- LEGOUX Luc, « Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe », Revue Tiers Monde 2010/4 n° 204.
- LOBRY Dorothee, « Pour une définition juridique des réfugiés écologiques : réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement », Asylon(s), n° 6, novembre 2008.

**3 — Rapports et études**

- MAC ADAM Jane, *Climate Change Displacement and International Law : Complementary Protection Standards*, Legal and protection policy research series, UNHCR. Division of international protection, 2011.
- HALLEGATE Stéphane, SOMOT Samuel et NASSOPOULOS Hypatie, Région méditerranéenne et changement climatique, IPEMED, 2009.
- OIM, Migrations et changements climatiques, Série Migrations Research n° 31, 2008.