

DE LA DEFINITION ET DU STATUT DES "REFUGIES CLIMATIQUES": UNE PREMIERE REFLEXION

*Alberto Costi**

Nous comptons actuellement plus de 26 millions de personnes déplacées en raison des changements climatiques. On estime que ce nombre triplera d'ici l'année 2020. En effet, la désertification, la montée des eaux et l'accentuation de catastrophes naturelles dévastatrices conduiront un nombre croissant d'individus à quitter leur lieu d'habitation pour trouver refuge dans une autre région de leur pays ou à l'étranger. La situation de ceux qui doivent se réfugier dans un autre pays se trouve aggravée par le fait qu'à ce jour un statut de réfugié, assorti de droits tels que l'on en retrouve par exemple pour les réfugiés politiques, ne leur est pas officiellement reconnu en droit international. Dans cet article, l'auteur se propose d'analyser la question de la protection des droits des "réfugiés climatiques" dans une perspective multidisciplinaire et d'entrevoir les rôles du juridique et du politique dans l'évolution du droit international pour mettre en place une protection consacrée aux réfugiés climatiques. L'auteur termine avec des pistes de réflexion sur les changements systémiques qui doivent s'opérer afin de permettre une véritable protection des droits des réfugiés climatiques.

More than 26 million people are currently displaced as a result of events related to climate change and this number is expected to triple by 2020. Desertification, rising sea levels and other devastating natural disasters will lead an increasing number of individuals to leave their homes and find refuge elsewhere in their own country or abroad. Aggravating the predicament of those who have to flee their home country is that, unlike political refugees, international law does not afford them an official refugee status. This article analyses the issue of protective rights for "climate refugees" from a multidisciplinary perspective. It also reviews briefly the legal and policy challenges faced by international law in devising a specific framework for the protection of climate refugees. The article concludes with some preliminary thoughts on the need for systemic changes to enable the development of a body of rights that will protect effectively climate refugees.

* Associate Professor, Faculté de Droit, Université Victoria, Wellington, Nouvelle-Zélande.

I INTRODUCTION

Dans le monde, nous comptons actuellement plus de 26 millions de personnes déplacées en raison des changements climatiques; il est prévu que ce nombre triplera d'ici 2020¹. En effet, la désertification, la montée des eaux et l'accentuation de catastrophes naturelles ou d'origine humaine dévastatrices conduiront un nombre croissant d'individus à quitter leur lieu d'habitation pour trouver refuge dans une autre région de leur pays, voire à l'étranger² et ce, dans un système qui ne reconnaît pas encore juridiquement les victimes des changements climatiques³.

Nous sommes à l'aube de l'évolution du droit international en matière de protection des droits des "réfugiés climatiques"⁴ et nous assisterons, nous l'espérons, à l'émergence de nouveaux paradigmes en droit qui lieront les droits humains aux changements climatiques. Il est donc opportun de clarifier le statut juridique des personnes victimes de ces changements et d'en prévoir l'évolution car à l'heure actuelle, le droit international ne leur offre, au mieux, qu'une protection indirecte.

Dans cet article, nous proposons d'établir l'état des lieux concernant les changements climatiques, d'abord du point de vue des sciences de l'environnement, puis dans une perspective d'enjeux interdisciplinaires liés aux réfugiés climatiques. Ensuite, nous analysons la protection juridique en vigueur (*de lege lata*) pour découvrir si une protection spécifique dédiée aux victimes de ces phénomènes existe et, sinon, réfléchir aux instruments qui pourraient être utilisés pour protéger les droits des réfugiés climatiques. Finalement, dans une perspective prospective (*de lege ferenda*), nous considérons les solutions d'ordre juridique proposées avant d'examiner la tendance qui se dessine en vue de lier la protection des droits humains à la dégradation de l'environnement. En guise de conclusion, nous entrevoyons les rôles du juridique et du politique dans l'évolution du droit international pour mettre en place une protection dédiée aux réfugiés climatiques.

1 Global Humanitarian Forum (GHF) *The Anatomy of a Silent Crisis* (GHF, Genève, 2009) 48.

2 Ibid.

3 Voir à cet égard L Westra *Environmental Justice & the Rights of Ecological Refugees* (Earthscan, Londres, 2009) chapitres 6 et 7.

4 Le phénomène des "réfugiés climatiques", appelés aussi éco-réfugiés ou réfugiés de l'environnement, commence seulement à être bien identifié, même si le terme apparaît dès 1985 dans un rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Les réfugiés de l'environnement y sont définis comme "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": E El-Hinnawi *Environmental Refugees* (PNUE, Nairobi, 1985) 4.

II LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES: UN ETAT DES LIEUX

Les changements climatiques bouleversent la planète. Entre 1906 et 2006, la température moyenne de la terre a augmenté de 0,74 degré Celsius⁵. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) s'attend à ce qu'elle continue d'augmenter de 1,4 à 5,8 degrés Celsius d'ici 2100⁶. Les principales causes de cette élévation de température sont la combustion des énergies fossiles (pétrole, essence, charbon), la déforestation et l'agriculture qui augmentent les gaz à effet de serre dans l'atmosphère. En plus de l'extinction d'espèces, l'augmentation du niveau de la mer, qui inondera les zones côtières, submergera certaines terres habitées et souillera l'eau potable. Si la production agricole s'améliorera dans certaines régions du globe, la désertification et l'inondation d'autres régions causeront une diminution importante de la banque alimentaire mondiale, alors même que la population continuera à croître. La portée de certaines maladies, comme le paludisme, pourrait aussi augmenter⁷. Selon le GIEC, d'ici 2100, aucune région du globe ne sera épargnée, même si l'Arctique, l'Afrique, les petits Etats insulaires ainsi que les grands deltas d'Asie et d'Afrique seront les plus durement touchés⁸.

Les scénarios d'évolution des changements climatiques développés jusqu'au début des années 1990 étaient basés sur des prédicats de *business-as-usual*, c'est-à-dire sans modification aux modes de vie, aux modes de production, etc. En 1992, le GIEC élaborait six scénarios tenant compte, entre autres, de la croissance démographique et économique, du taux de déforestation, des réserves énergétiques et des efforts entrepris pour protéger l'environnement.⁹ Bien que représentant un pas en avant par rapport aux scénarios précédents, plusieurs facteurs furent encore loin d'être réalistes, les estimations étant généralement trop élevées ou trop basses par rapport aux faits observés ces dernières années. Ces quelques faiblesses permirent aux sceptiques de crier à l'incompétence du GIEC et de ralentir de fait

5 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) *Bilan 2007 des changements climatiques: Rapport de synthèse* (Organisation météorologique mondiale (OMM) et PNUE, Genève, 2008) 2: "[I]es températures ont augmenté presque partout dans le monde, quoique de manière plus sensible aux latitudes élevées de l'hémisphère Nord. Par ailleurs, les terres émergées se sont réchauffées plus rapidement que les océans" (ibid).

6 Ibid, 45.

7 Ibid, 48.

8 Ibid, 50-52. Le GIEC conclut que dans "les autres régions du globe, même prospères, des segments particuliers de la population (par exemple, les pauvres, les jeunes enfants ou les personnes âgées), tout comme certaines zones et activités, risquent d'être gravement menacés" (ibid, 52).

9 GIEC *Changement climatique: Les évaluations du GIEC de 1990 et 1992. Premier Rapport d'évaluation du GIEC. Aperçu général et Résumés destinés aux décideurs et Supplément 1992 du GIEC* (OMM et PNUE, Genève, 1992) 77.

l'évolution du droit en matière de protection des réfugiés climatiques car, tant que les changements climatiques "n'existaient pas", l'enjeu des personnes déplacées pour cette raison ne pouvait pas non plus exister¹⁰.

Cependant, depuis le début du nouveau millénaire, nous remarquons qu'un consensus semble s'être installé sur la scène internationale. L'ensemble de la communauté internationale reconnaît maintenant l'existence des changements climatiques. Des initiatives politiques, juridiques et environnementales ont été mises en place afin d'en atténuer les effets négatifs, et le GIEC et ses travaux ont gagné en crédibilité. Il suffit d'évoquer les différents protocoles et conventions qui ont été signés et ratifiés ces dernières années, ainsi que les différents sommets organisés par des Etats, des organisations internationales, non gouvernementales et régionales pour discuter du réchauffement de la planète. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹¹ et les différents programmes, tel le Fonds pour l'environnement mondial qui a été mis sur pied afin de faciliter les transferts technologiques pour aider les pays en développement à prendre des mesures d'adaptation aux changements climatiques, en sont des exemples. Plus récemment, avec l'Accord politique de Copenhague, les pays se sont accordés pour limiter à 2 degrés Celsius la hausse des températures dans le monde, puis ont pris des engagements à financer la prévention de la déforestation et de la dégradation des forêts et à soutenir les mesures d'adaptation tout en octroyant davantage de financement¹².

-
- 10 Voir, par exemple, Bjørn Lomborg *The Skeptical Environmentalist* (Cambridge University Press, Cambridge, 2001), qui a inspiré maints détracteurs de l'existence des changements climatiques dans leur argumentaire. Lomborg soutient que la planète se porte mieux qu'auparavant. Il remet en question les idées reçues concernant l'effondrement des écosystèmes, les déclarant en décalage avec la réalité. Il soutient que, non seulement nous ne manquerons pas d'énergie ni de ressources naturelles dans le futur, mais qu'il y en aura davantage pour l'ensemble des habitants de la planète. Voir également J-P Croizé *Climat, La fausse menace* (Carnot, Paris, 2004), qui pousse la réflexion en mentionnant que de "supprimer la menace potentielle de l'augmentation de l'effet de serre revient à bloquer net l'essor de notre société puis ... à interdire tout développement ou presque aux pays du Tiers-monde" (ibid, 166). Dans le même sens, voir Bjørn Lomborg *Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming* (Knopf Publishing Group, New York, 2007).
- 11 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (adoptée le 9 mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994).
- 12 Accord de Copenhague (adopté le 18 décembre 2009) <www.un.org>. Voir à cet égard C Bonal "Ce que dit l'accord de Copenhague" *Libération* (19 décembre 2009) <www.liberation.fr>; D Hodgkinson et autres "Copenhagen, Climate Change 'Refugees' and the Need for a Global Agreement" (2009) 4 *Public Policy* 155, 157-158; D Bodansky "The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem" (2010) 104 *AJIL* 230. David Hunter "Implications of the Copenhagen Accord for Global Climate Governance" (2010) 10 *Sustainable Dev L & Pol'y* 4, est d'avis que les coûts politiques empêcheront les gouvernements de donner la priorité aux objectifs à long terme énoncés dans l'Accord de Copenhague (ibid, 15).

Ce n'est que depuis peu que la communauté internationale s'intéresse à la protection des droits des personnes déplacées en raison des changements climatiques. Cette problématique qui appartenait auparavant au seul domaine de l'environnement, retient de plus en plus l'attention des autres disciplines, notamment le droit où l'on cherche à établir un lien entre les droits humains et les changements climatiques. Il est de plus en plus évident que nous sommes à l'aube de l'évolution d'un droit international pour prendre en charge leur protection. De nombreux champs d'études s'intéressent à la question sous différents angles. Il y a notamment les enjeux sociopolitiques (identité et statut social, nécessités de la vie, conflits ethniques, économie incluant le capital humain, coopération et développement international, sécurité nationale et internationale, éthique, etc)¹³, les enjeux environnementaux (prévention, adaptation, responsabilité des pays industrialisés, etc)¹⁴ ainsi que les enjeux juridiques¹⁵ (définitions et développement des protections appropriées, tel que nous le verrons plus loin). Cependant, une analyse interdisciplinaire du phénomène reste encore à ce jour absente.

III ANALYSE JURIDIQUE DE LA PROTECTION EN VIGUEUR

Nous tentons d'abord de définir juridiquement la notion et le statut des "réfugiés climatiques" et d'examiner la portée de plusieurs textes internationaux en ce qui concerne leur protection. Nous constaterons alors que, bien qu'une

13 Voir I Altman et SM Low (éds) *Human Behavior and Environment: Advances in Theory and Research – Place Attachment* (Plenum Press, New York, 1992); H Shue "Subsistence Emissions and Luxury Emissions" (1993) 15 *Law & Policy* 1; M Doyle "The Challenge of World Migration" (2004) 57 *Journal of International Affairs* 1; Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) *Contre vents et marées: Les politiques de développement face au changement climatique* (OCDE, Paris, 2005); S Humphreys *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide* (International Council on Human Rights Policy, Genève, 2008); Organisation internationale sur les migrations (OIM) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (OIM, Genève, 2009); SM Gardiner et autres (éds) *Climate Ethics: Essential Readings* (OUP, New York, 2010).

14 Voir Fonds mondial pour l'environnement (FEM) *Rapport du FEM à la quatorzième session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (Nations Unies, novembre 2008) <www.gefweb.org>; *Un monde plus sûr: Notre affaire à tous: Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* (Nations Unies, 2004); T Mullikin *Global Solutions: Demanding Total Accountability for Climate Change* (Vox Populi Publishers, Charlotte, 2007); OCDE *L'atténuation du changement climatique: Que faire?* (OCDE, Paris, 2008).

15 Voir F Yamin et J Depledge *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures* (Cambridge University Press, Cambridge, 2004); A Costi et Y-L Sage (éds) *Droit de l'Environnement dans le Pacifique: Problématiques et Perspectives Croisées/Environmental Law in the Pacific: International and Comparative Perspectives* (NZACL/ALCPP, Wellington, 2005); Westra, précité n 3; J McAdam *Environmental Migration Governance* (UNSW Law Research Paper No 2009-1, 2009) [*Environmental Migration*]; J McAdam *'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law* (UNSW Law Research Paper No 2010-2, 2010) [*Disappearing States*].

protection consacrée n'existe pas, de multiples instruments protégeant les droits humains peuvent être invoqués.

A Définition et Statut

Les réfugiés climatiques ne possèdent aucun statut juridique à ce titre. Néanmoins, même si la communauté internationale ne parvient pas à s'accorder sur la définition de "réfugié climatique", le concept existe au travers de la reconnaissance internationale des défis auxquels font face les personnes affectées par les changements climatiques¹⁶. Toutefois, les différences de points de vue des cadres d'analyse de chacune des disciplines qui s'intéressent au phénomène rendent problématiques la définition et l'élaboration d'un statut juridique propre¹⁷.

Pour les fins de cet article, nous avons choisi une définition simple qui permet une compréhension des enjeux relatifs à notre discussion, sans égard aux débats actuels et sans atermoiement sur des spécificités techniques. Nous envisageons ici le concept de réfugié climatique sous son appellation populaire, c'est-à-dire un individu (ou une communauté) qui, parce que son environnement est devenu inhabitable pour des raisons liées aux changements climatiques, doit quitter son foyer pour s'établir dans une autre région du pays ou à l'étranger, peu importe que le déplacement soit temporaire ou permanent.

B De Lege Lata: Protection en Vigueur

En droit international, nous constatons l'absence de protection spécifique dédiée à la protection des réfugiés climatiques. Bien qu'aucun instrument juridique international spécialisé n'existe pour garantir une assistance, un accueil ou des

16 Voir, par exemple, la résolution de l'Organisation des Etats américains du 3 juin 2008 parlant des populations vulnérables aux effets négatifs des changements climatiques: *Resolution on Human Rights and Climate Change in the Americas* AG/RES 2429 (XXXVIII-O/08) (2008).

17 Par exemple, en sciences de l'environnement, on n'intègre pas dans le concept de "réfugié climatique" une personne qui est victime d'une catastrophe environnementale, tel un tsunami, puisque les "réfugiés climatiques" sont les personnes déplacées pour des raisons liées aux changements climatiques exclusivement. Pour plusieurs auteurs, le déplacement doit être permanent, comme dans le cas des îles complètement submergées par les eaux, alors que d'autres permettent que la définition englobe les déplacements temporaires si l'Etat doit remettre en ordre le lieu d'habitation initial. D'autres distinctions sont faites entre un déplacement individuel et un déplacement collectif. En immigration, la personne déplacée doit avoir franchi une frontière pour être considérée comme réfugiée. En droit international, on s'arrête à la définition de réfugié donné par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (adoptée le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954), qui ne considère pas les situations environnementales, alors que les défenseurs des droits humains disent que, peu importe la situation, les droits des personnes déplacées doivent être protégés au sein d'instruments collectifs et individuels. Les spécificités techniques sont nombreuses et, ainsi, la définition peut prendre des allures différentes selon l'interlocuteur.

droits aux réfugiés climatiques¹⁸, il est intéressant de constater que les instruments protégeant les droits humains en général peuvent leur être d'un certain secours.

1 Déclaration universelle des droits de l'homme

En premier lieu, même si elle n'a pas de force contraignante sur les Etats, la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁹ représente un outil juridique important. En effet, elle considère de la plus haute importance la reconnaissance de la dignité humaine et des droits égaux et inaliénables comme fondements de la liberté, de la justice et de la paix et s'insurge contre le mépris des droits de l'homme. Dans la doctrine, l'on a parfois recours aux articles 13 et 15 de la Déclaration qui parlent du "droit de revenir dans son pays" et rappellent que "toute personne ne peut être privée arbitrairement de sa nationalité". Ces articles pourraient poser un fondement²⁰ pour les réfugiés climatiques qui ne seraient pas aptes à retourner chez eux, dans le cas des Etats insulaires et des terres submergées, par exemple. Cela soulève par ailleurs la question d'une nouvelle forme d'apatridie et celle de la survivance d'un Etat alors que son territoire disparaît physiquement. Il s'agirait d'offrir à cette catégorie de réfugiés climatiques un accueil régi par un accord bilatéral pensé et ratifié avant la catastrophe, une sorte de protection anticipée qui serait un exemple de manifestation d'une solidarité d'un Etat voisin à l'égard d'un Etat menacé de disparaître.

L'élaboration d'un tel accord serait sans aucun doute la solution la plus pragmatique mais présenterait néanmoins certaines limites. La charge de l'accueil risquerait de peser lourdement sur le pays voisin et ainsi de conduire à des blocages politiques dans les négociations à moins que la communauté internationale ne s'entende afin de répartir la charge financière que représenterait l'accueil de ces populations. De surcroît, en décidant au niveau étatique de la destination d'accueil, l'on priverait le réfugié du choix de son futur lieu de migration. Enfin, un tel accord serait difficile à négocier et à conclure en raison de l'inégalité qui pèserait entre les parties.

2 Convention de Genève relative au statut des réfugiés

Lorsqu'il est question de la notion de réfugié, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 nous vient immédiatement à l'esprit. Cependant, elle se trouve inapplicable en l'occurrence car elle exclut de la protection les personnes

18 B Docherty et T Giannini "Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees" (2009) 33 Harv Env't L Rev 350, 363.

19 *Déclaration universelle des droits de l'homme* Rés AG 217 (III), A/RES/217/3 (1948).

20 C Cournil "Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?" [2006] 4 Revue du droit public 1035, 1048 ["Les réfugiés écologiques"].

qui fuient pour des motifs autres que ceux indiqués au sein de la Convention, telle la persécution, par exemple²¹. Pour qu'elle puisse assurer une protection adéquate aux personnes fuyant les changements climatiques, il faudrait lui apporter des modifications importantes. De plus, cette Convention est basée sur des situations dites individuelles et la personne doit démontrer que l'Etat qu'elle fuit ne la protège plus. Or, les migrations pour cause climatique ne sont pas nécessairement interétatiques et la protection de l'Etat peut exister, tout en étant insuffisante; certains Etats peuvent être impuissants face à une catastrophe et les réfugiés climatiques ne sont pas persécutés tels que le sont les personnes revendiquant le statut de réfugié sous la Convention de Genève²². La Convention de Genève, telle qu'actuellement formulée, ne peut donc pas être utilisée pour protéger les réfugiés climatiques²³.

3 *Droit international de l'environnement*

Ce domaine juridique se tourne principalement vers le respect, la protection et la conservation de l'environnement et traite des activités humaines dangereuses. Depuis 1970, le droit international de l'environnement a réglementé les activités humaines relatives à l'environnement, d'abord via une approche sectorielle, et plus récemment par le biais d'une protection intégrée de l'environnement prenant en compte le développement et le contexte économique mondial²⁴. Au niveau du droit international de l'environnement, l'on dénote une absence de protection des droits des migrants écologiques dans les conventions et traités internationaux²⁵. Même au sein de la CCNUCC, l'humain comme sujet de droit de l'environnement n'est pas considéré dans un contexte de déplacement massif en raison des changements climatiques²⁶.

21 Convention de Genève relative au statut des réfugiés, précité n 17, art 1A(2). Sur le sujet, voir P Gonin et V Lassailly-Jacob "Les réfugiés de l'environnement: une nouvelle catégorie de migrants forcés?" (2002) 18 *Revue européenne des migrations internationales* 139.

22 Cournil "Les réfugiés écologiques", précité n 20, 1041-1042; Docherty et Giannini, précité n 18, 357-358.

23 A Williams "Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law" (2008) 30 *Law & Policy* 502, 506-509.

24 A-C Kiss et J-P Beurrier *Droit international de l'environnement* (Éditions Pedone, Paris, 2004) 15-16.

25 Voir généralement C Cournil et P Mazzega "Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques" (2007) 23 *Revue européenne des migrations internationales* 7.

26 Docherty et Giannini, précité n 18, 357-358.

4 Textes régionaux et autres instruments juridiques internationaux

Nous pouvons interpréter certains textes régionaux pour les rendre utilisables à la protection des réfugiés climatiques. Par exemple, la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux réfugiés en Afrique parle d'événements "troublant particulièrement l'ordre public"²⁷, qui pourrait alors englober les causes environnementales. Toutefois, les États africains ont pris soin de ne pas élever au rang d'obligation juridique la pratique régionale permettant aux populations de traverser les frontières afin de recevoir une protection temporaire à la suite d'une catastrophe naturelle²⁸. Par ailleurs, cet outil dessert une région spécifique du globe et sa force d'application est restreinte²⁹. Nous retrouvons également la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés adoptée lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama en 1984, qui élargit le champ de la Convention sur les réfugiés de 1951 aux personnes qui fuient leur pays en raison d'"une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public"³⁰. Ainsi, "la violation massive des droits de l'Homme peut renvoyer à la violation du droit à l'environnement et l'ordre public peut faire penser à l'ordre public écologique"³¹.

Plusieurs autres instruments juridiques protègent, de manière générale, les droits humains. Nous pensons, par exemple, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³², au Pacte international relatif aux droits civils et politiques³³, à la Convention américaine des droits de l'homme de l'Organisation

27 Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (adoptée le 10 septembre 1969, entrée en vigueur le 20 juin 1974), art 1(2).

28 A Edwards "Refugee Status Determination in Africa" (2006) 14 RADIC 204, 225-227.

29 C Cournil "A la recherche d'une protection pour les 'réfugiés environnementaux': actions, obstacles, enjeux et protections" (2008) 6 Revue Asylon(s) <www.reseau-terra.eu> ["A la recherche d'une protection"].

30 Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (22 novembre 1984) art III.2, reproduite dans le *Rapport annuel de la Commission interaméricaine relative aux droits de l'homme* OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1 (1984-1985), 190-193.

31 D Lobry "Pour une définition juridique des réfugiés écologiques: réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement" (2008) 6 Revue Asylon(s) <www.reseau-terra.eu>.

32 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976).

33 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976).

des Etats américains (OEA)³⁴ et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³⁵. Leurs dispositions pourraient servir à protéger les droits des réfugiés climatiques dans certains cas. Tous ces instruments, à l'exception de la Charte africaine, tendent à protéger les droits humains individuels, et non pas les droits collectifs³⁶. Toutefois, il faut noter que le droit à un environnement sain est issu de la troisième génération des droits de l'homme, des droits de solidarité ou collectifs et non pas individuels³⁷. Ce n'est donc qu'indirectement, comme nous le verrons plus loin, que le droit collectif à un environnement sain peut être garanti, par l'entremise, entre autres, du droit à la santé, du droit à la qualité de vie, du droit à la vie et du droit à une nourriture suffisante. Les systèmes actuels de protection internationale des droits de l'homme sont loin d'être satisfaisants et il est permis de douter de leur portée effective sur les victimes des changements climatiques³⁸.

Finalement, il est important de noter les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays³⁹. Adoptés en 1998, ces Principes identifient les droits et garanties concernant la protection des personnes contre les déplacements forcés et la protection et l'aide qu'il convient de leur apporter au cours du processus de déplacement ainsi que pendant leur retour ou leur réinstallation et leur réintégration. Ces Principes directeurs recommandent que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays jouissent des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays, la protection de leurs droits devant être assurée avant tout par les autorités nationales⁴⁰. Se fondant sur ce modèle, la Convention de Kampala adoptée en 2009 par l'Union africaine doit servir de cadre légal et institutionnel contraignant pour la prévention des déplacements internes et l'assistance aux déplacés en Afrique⁴¹. Aux fins des Principes directeurs et de la Convention de Kampala, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été contraintes à fuir ou à

34 Convention américaine relative aux droits de l'homme (adoptée le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978).

35 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986).

36 Ibid, arts 19-25.

37 JH Knox "Climate Change and Human Rights Law" (2009) 50 Virg J Int'l L 1, 7.

38 Cournil "Les réfugiés écologiques", précité n 20, 1048-1049.

39 Francis M Deng *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998), principe 7 [*Principes directeurs*].

40 Ibid, principe 3.

41 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (signée le 23 octobre 2009, non encore en vigueur), préambule.

quitter leur foyer, notamment en raison de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets⁴². Cependant, les Principes directeurs ne sont pas contraignants, et la Convention de Kampala n'est pas encore en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications par les Etats signataires.

IV ANALYSE PROSPECTIVE DE LA PROTECTION DES "REFUGIES CLIMATIQUES"

Traisons maintenant des propositions d'ordre juridique permettant de protéger les droits des réfugiés climatiques et de l'importance de faire le lien entre les droits humains et les changements climatiques.

A De Lege Ferenda: Propositions d'Ordre Juridique

Constatant l'insuffisance de protection eu égard aux droits des réfugiés climatiques, les juristes internationaux proposent diverses solutions pour les protéger. Voici quelques exemples de "projets" de droit international.

1 L'ajout d'un protocole à la Convention de Genève

Le principal avantage d'une telle proposition serait une mise en œuvre facilitée, puisque les Etats parties à la Convention de Genève jouissent déjà d'un système de reconnaissance du statut de réfugié qui est opérationnelle.

Toutefois, l'usage de la Convention de Genève ne permettrait de prendre en compte que les gens qui traverseraient les frontières, laissant sans protection les déplacés internes⁴³. De plus, le phénomène de désertification, la montée des eaux et l'accentuation de catastrophes naturelles dévastatrices ne constituent pas des cas de "persécution" au sens de la Convention⁴⁴. Enfin, la mise en place d'un tel protocole occulte "la question de la responsabilité politique, écologique et économique à l'origine des déplacements"⁴⁵.

2 La constitution d'une convention internationale spécifique

Cette proposition présenterait l'avantage de définir le concept de réfugié climatique ainsi que les obligations imposées aux Etats en la matière. Pour en assurer la pertinence, cette convention devrait dépasser les limites de la Convention de Genève en offrant une protection qui inclurait les déplacements tant internes qu'externes. Elle permettrait de donner à la notion de réfugié climatique une valeur

42 Ibid, art 1(k); *Principes directeurs*, précité n 39, introduction.

43 McAdam *Environmental Migration*, précité n 15, 12.

44 Ibid, 12-13.

45 Cournil "A la recherche d'une protection", précité n 29.

effective en droit international positif et encouragerait les Etats à intégrer des obligations d'accueil dans leur législation⁴⁶. Cette proposition aurait l'avantage de protéger toutes les personnes déplacées à cause de changements climatiques, surmontant ainsi les difficultés liées aux définitions. A ce propos, l'organisation d'une conférence internationale et interdisciplinaire pourrait servir de point de départ au développement d'un régime juridique régissant les victimes des changements climatiques, en passant notamment par une plus grande prise de conscience du phénomène et de son ampleur.

Le défi d'établir une telle protection réside néanmoins dans la difficulté de négocier une entente entre tous les pays concernés. Sa mise en œuvre pourrait être ardue, particulièrement pour les pays les plus vulnérables⁴⁷.

3 *Le développement d'une protection bilatérale ou régionale*

Il s'agit là d'une étape intermédiaire en attendant d'être en mesure de développer une protection globale. Cette protection pourrait être envisagée pour les cas les plus pressants, comme les Maldives ou Tuvalu, par exemple. Cette protection pourrait prendre la forme d'un accord, envisagé et signé à l'avance avec un ou plusieurs pays voisins solidaires, qui inclurait une politique préétablie d'accueil. La lacune de cette proposition réside dans le fait qu'il apparaît injuste de faire peser le fardeau de l'accueil uniquement aux pays voisins, parmi lesquels se trouveraient surtout des pays du Sud déjà vulnérables.

Cette idée n'est pas sans rappeler le droit d'asile environnemental proposé par un parti d'opposition en Australie il y a quelques années, selon lequel les autorités de Canberra seraient appelées à élaborer une politique d'accueil prioritaire pour les populations océaniques menacées, suite à une liste prédéterminée de pays directement touchés par la montée des océans⁴⁸. Ce droit d'asile environnemental apparaîtrait comme une manifestation de solidarité d'un Etat à l'égard d'un Etat voisin menacé de disparaître.

A première vue, l'Australie et la Nouvelle-Zélande auraient les moyens d'accueillir les populations océaniques menacées. Néanmoins, pareille solution soulèverait quelques questions fondamentales de droit international⁴⁹ sans oublier

46 Voir à cet égard Hodgkinson et autres, précité n 12, 164-170.

47 McAdam *Environmental Migration*, précité n 15, 19.

48 "We must plan for climate change refugees: Labor" *The Sydney Morning Herald* (Sydney) (5 janvier 2006) <www.smh.com.au>; C Banham et R Macey "SOS call as island nations go under" *The Sydney Morning Herald* (Sydney) (5 janvier 2006) <www.smh.com.au>.

49 Voir McAdam *Disappearing States*, précité n 15, 2-4.

l'impact que provoquerait la perte pour ces populations de leurs terres ancestrales, qui revêtent une signification culturelle et sociale unique⁵⁰. En effet, il y a fort à parier que ces bouleversements entraîneraient une redéfinition des valeurs qui sous-tendent les sociétés traditionnelles des petits Etats insulaires du Pacifique⁵¹.

4 *Le projet de gouvernance globale*⁵²

Nous parlons ici d'une protection *sui generis* assortie d'une reconnaissance légale du concept de réfugié climatique grâce à l'adoption d'un protocole sur les réfugiés climatiques, annexé à la CCNUCC. Ce texte comprendrait cinq principes:

- le principe de relocalisation ou de réinstallation;
- le principe de la réinstallation plutôt que la protection temporaire;
- le principe de droits collectifs offerts aux populations locales;
- le principe d'assistance internationale; et,
- le principe de la répartition internationale du fardeau d'accueil.

Un comité exécutif veillerait à la reconnaissance et à la réinstallation des réfugiés climatiques, puis à l'application du protocole grâce à un fonds créé spécifiquement à ces fins. L'avantage de cette proposition est son lien avec la responsabilité des Etats en cause dans les changements climatiques. Toutefois, elle présente l'inconvénient que la protection ne serait qu'internationale et non pas intégrée au droit interne. Il faudra également incorporer une définition du concept de réfugié climatique, afin d'identifier ceux qui auront droit à la protection, ce qui pourrait s'annoncer épineux et difficile.

Comme tout ajout au droit international suppose un "abandon partiel" de la souveraineté étatique au profit d'une nouvelle façon de régler le comportement des relations entre Etats⁵³, les négociations au titre d'une protection pour les réfugiés climatiques s'avèreraient complexes et ardues.

B Lien entre la Protection des Droits Humains et les Changements Climatiques

Pour assurer la protection des droits des réfugiés climatiques, il importe de faire le lien entre la protection des droits humains et la dégradation de l'environnement. De plus en plus, dans la doctrine et les rapports des instances onusiennes qui

50 Ibid, 17; McAdam *Environmental Migration*, précité n 15, 31.

51 Y-L Sage et A Costi "Droit International de l'Environnement dans les Pays Insulaires du Pacifique Sud: Un Bilan et Deux Suggestions" dans Costi et Sage, précité n 15, 1, 36-37.

52 Cournil "A la recherche d'une protection", précité n 29.

53 Sage et Costi, précité n 51, 43.

s'intéressent à la protection des droits des réfugiés climatiques, nous observons une tendance à vouloir faire ce lien. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que le droit à une nourriture suffisante exige l'adoption "de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées"⁵⁴ et que le droit à la santé s'étend aux facteurs fondamentaux qui la déterminent, dont un environnement sain⁵⁵. Dans le Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme⁵⁶, nous dénotons une préoccupation à l'égard de la protection de plusieurs droits humains (droit à la vie, droit à une nourriture suffisante, droit à l'eau, droit à la santé, droit à un logement convenable, etc)⁵⁷. Le rapport, il est vrai, rappelle qu'il n'est pas évident de déterminer si les incidences des changements climatiques peuvent être qualifiées de violations des droits de l'homme d'un point de vue strictement juridique. Tout d'abord, il est "pratiquement impossible de démêler l'écheveau complexe de relations causales en vue d'établir une corrélation entre les émissions passées de gaz à effet de serre d'un pays particulier"⁵⁸ et une retombée spécifique liée aux changements climatiques. Par ailleurs, le réchauffement de la planète n'est souvent qu'un parmi d'autres facteurs contribuant aux retombées des changements climatiques, dont les ouragans, la dégradation de l'environnement et le stress hydrique et qu'il est dès lors difficile d'établir à quel point un phénomène concret lié aux changements climatiques et ayant des incidences sur les droits de l'homme est imputable au réchauffement de la planète⁵⁹. Finalement, les effets négatifs du réchauffement de la planète ne sont souvent "que des hypothèses quant à des dommages à venir, tandis que les violations des droits de l'homme ne sont en

54 Comité des droits économiques, sociaux et culturels *Observation générale 12 (1999). Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)* E/C.12/1999/5 (1999), paragraphe 4.

55 Comité des droits économiques, sociaux et culturels *Observation générale 14 (2000). Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)* E/C.12/2000/4 (2000), paragraphe 4.

56 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme A/HRC/10/61 (2009) [Rapport HCDH]*.

57 Ibid, paragraphes 21-28. Le chapitre III du rapport analyse les incidences des changements climatiques sur les droits de l'homme et dégage les obligations en la matière découlant du droit international des droits de l'homme, lesquelles sont récapitulées à l'annexe 1.

58 Ibid, paragraphe 70. Voir également McAdam *Environmental Migration*, précité n 15, 21.

59 *Rapport HCDH*, précité n 56, paragraphe 70.

principe établies qu'après la survenance d'un préjudice"⁶⁰. Toutefois, le rapport indique⁶¹:

Que les incidences des changements climatiques puissent ou non être assimilées à des violations des droits de l'homme, les obligations en matière de droits de l'homme garantissent une solide protection aux personnes dont les droits sont affectés par les changements climatiques ou par les mesures prises pour y faire face.

Le rapport conclut⁶²:

Faire une place à l'optique des droits de l'homme dans la prévention des effets des changements climatiques et la lutte contre ces effets permet de donner des moyens d'agir aux individus et aux groupes, qui devraient être considérés comme des agents actifs du changement et non comme des victimes passives.

Dans cette même optique "humanitaire", certains auteurs vont plus loin, développant l'idée d'un "droit d'ingérence écologique" permettant aux victimes laissées dans la détresse d'un drame écologique en raison de carences ou défaillances de l'Etat de revendiquer un droit d'assistance et de protection juridique⁶³. Ce droit d'ingérence écologique poserait les bases d'une proclamation d'un droit international des droits de l'homme relatif à la protection des victimes de catastrophes écologiques. Toutefois, l'émergence du droit des victimes de catastrophes écologiques se heurte au droit international classique fondé sur le principe d'égalité des Etats, du respect de souverainetés et celui de la non-intervention dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale⁶⁴. Quelle que soit la forme de cette ingérence écologique, elle ne pourra se réaliser "sans une autorité réellement supranationale capable d'imposer ses décisions au niveau de leur exécution effective"⁶⁵.

Nous commençons certes à assister à une évolution du droit international au sujet de la question qui nous occupe. Un des défis sera de parvenir à envisager une protection véritablement opérationnelle des droits des réfugiés climatiques tant au niveau national qu'international.

60 Ibid.

61 Ibid, paragraphe 71.

62 Ibid, paragraphe 94.

63 Voir M Bachelet *L'ingérence écologique* (Frison-Roche, Paris, 1995).

64 Charte des Nations Unies, art 2. Voir aussi P Daillier et A Pellet *Droit international public* (7e édition, LGDJ, Paris, 1999) 37.

65 Bachelet, précité n 63, 214.

V CONCLUSION: AVONS-NOUS BESOIN D'UN NOUVEAU DROIT INTERNATIONAL?

Il est clair que plusieurs organisations devront élargir leur mandat pour améliorer la protection des droits des réfugiés climatiques. Certaines, comme le HCDH, l'Organisation internationale sur les migrations et l'OEA, ont d'ailleurs commencé à le faire, mais elles restent timides quant à leur implication⁶⁶. Cependant, la protection des droits des réfugiés climatiques dépasse la question de l'instrumentalisation: des changements fondamentaux doivent s'opérer afin que l'on puisse protéger adéquatement l'ensemble des droits humains en la matière. Nous avons identifié ci-dessous quelques changements indispensables.

Comment imaginer de nouveaux paradigmes qui mettraient les droits humains au-dessus de tout? Actuellement, notre système de droit international protège à tout prix la souveraineté des Etats. Afin d'assurer une protection adéquate aux réfugiés climatiques, il nous semble nécessaire de redéfinir la portée du concept d'Etat-nation, puisque "[l]es structures de l'État, mais aussi celle des organisations internationales nées dans l'après-guerre, sont inadaptées à la résolution de ce type d'enjeux internationaux"⁶⁷ parce que les⁶⁸

[R]éfugiés sont, au sens large, des sous-produits du concept de l'État-nation né au 16^e siècle, et qui s'appuie sur le principe de souveraineté. Ce concept a été élaboré à partir d'une représentation erronée du monde, selon laquelle l'État devait servir de cadre juridique à une seule nation.

Ainsi, les réfugiés climatiques sont inévitables, au même sens que le sont les réfugiés politiques, parce que "le système international qui entend gérer les problématiques écologiques globales se fonde sur le concept traditionnel de l'État-nation jouissant d'une souveraineté quasi-absolue"⁶⁹. Pour assurer une réelle protection des droits des réfugiés climatiques, il nous faut faire passer leurs intérêts avant ceux des Etats; faire passer les droits humains avant les intérêts étatiques qui instrumentalisent souvent le discours sur les droits de la personne comme outil légitimant l'interventionnisme militaro-humanitaire. Présentement, les droits de la personne sont encastrés dans une perspective individualiste libérale et de marché plutôt qu'humaniste.

66 McAdam *Environmental Migration*, précité n 15, 23-29.

67 P-F Mercure "A la recherche d'un statut juridique pour les migrants environnementaux transfrontaliers: la problématique de la notion de réfugié" (2006) 37 RDUS 1, 6.

68 Ibid, 7.

69 Ibid.

Notre réflexion propose donc de soulever, dans une perspective collective, les droits humains (y compris le droit à un environnement sain et habitable) au-dessus des intérêts étatiques. Pour ce faire, il faudrait avant tout élargir le champ des acteurs participant au développement du droit international pour inclure une plus grande panoplie d'Etats représentatifs de la diversité mondiale d'aujourd'hui ainsi que des acteurs non-étatiques représentatifs de la "société civile" et des organisations non-gouvernementales. En s'assurant de la participation de tous les Etats, quelque soit leur taille ou leur niveau de développement ou de puissance économique, les principes et instruments de droit international qui en émaneraient reflèteraient davantage les réalités et besoins du 21^{ème} siècle.

En bref, l'analyse de la protection des droits des "réfugiés climatiques" et du comportement des Etats nous fait réfléchir sur la manière dont les personnes devraient être juridiquement traitées et nous fait réaliser que les droits humains sont loin d'être toujours au cœur de nos décisions économiques et sociales. Tant que les droits humains (redéfinis par la vaste majorité et non pas selon les seuls critères des pays les plus industrialisés) ne seront pas placés au-dessus de tout dans le droit international, nous pouvons nous attendre à ce qu'ils soient bafoués par des acteurs dont les intérêts seront plus forts. Nous devons dépasser les concepts de développement, y compris celui du développement durable, pour centrer le respect des ressources et de la terre au cœur des droits humains. Bien qu'une protection spécifique consacrée n'existe pas actuellement pour protéger les droits des réfugiés climatiques, nous sommes à l'aube de l'évolution du droit international en la matière.

