



Diffusion restreinte

AS/Mig (2018) 12

6 avril 2018

fmdoc12_2018

Original français

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Un statut juridique pour les « réfugiés climatiques » ?

Note introductive

Rapporteuse : Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, France, NI

1. Introduction

1. La gestion des flux migratoires actuels vers Europe pose des problèmes juridiques complexes au regard du statut auquel les migrants peuvent prétendre : bénéficiaires d'un séjour régulier sur obtention d'un visa, de la protection internationale en conformité avec la Convention de Genève, de la protection subsidiaire aux termes de la Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne, du regroupement familial, ou irréguliers et donc inéligibles à rester.

2. Cependant, la mise en œuvre efficace de ce cadre juridique et un partage des responsabilités entre pays européens à l'égard des réfugiés de pays en conflit suffiraient a priori pour garantir les droits de ces personnes. Il n'en est pas de même pour les personnes forcées de quitter leur domicile et de s'exiler en raison de la dégradation de leur environnement et à la suite de catastrophes écologiques. Or, le changement climatique à l'échelle planétaire crée des conséquences dévastatrices qui peuvent être plus ou moins dramatiques selon les pays (capacité de réaction, impact sur les ressources naturelles ou sur les finances publiques).

3. La proposition de résolution à l'origine de ce rapport met en avant un constat basé sur diverses études: les facteurs environnementaux pourraient provoquer le déplacement d'au moins 200 millions de personnes dans le monde d'ici à 2050. Mais ce chiffre est fondé sur l'hypothèse que toutes les personnes susceptibles de subir des conséquences graves de phénomènes ou d'évolutions climatiques défavorables seront contraintes, ou choisiront, de quitter leur foyer, sans tenir compte du fait qu'aucun lien direct de cause à effet entre le changement climatique et les migrations n'a été prouvé à ce jour¹. Malgré cette difficulté, il apparaît chaque jour de manière plus évidente que le changement climatique et ses conséquences probables sur les déplacements de population exigent une action et des politiques claires.

2. Problématique du statut juridique de « réfugié climatique »

4. La proposition de résolution rappelle que la convention de Genève de 1951 ne contient aucune disposition sur les réfugiés climatiques, et qu'aucun texte international juridiquement contraignant ne régit la

¹ Depuis la publication de la proposition de résolution le 10 octobre 2017, la Banque mondiale a publié, en mars 2018, un rapport détaillé intitulé « Groundswell : Se préparer aux migrations climatiques internes », décrit par la Banque comme « la première étude exhaustive consacrée au lien entre effets du changement climatique, flux migratoires internes et développement dans trois régions du monde : l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et l'Amérique latine. » Le confinement de l'étude aux flux migratoires « internes » est cependant à noter.

situation des personnes contraintes à la migration à la suite de catastrophes naturelles ou de changements environnementaux.

5. D'emblée, aucun accord n'existe sur la reconnaissance des « migrants climatiques » et il n'y a pas de définition consensuelle de ce terme. L'utilisation du terme « réfugié » est controversée, car les facteurs environnementaux sont réputés non discriminants et aucune forme de « persécution » ne caractérise ces situations. Le HCR fait par ailleurs valoir qu'inclure les « réfugiés environnementaux » dans le champ d'application de la convention de 1951 pourrait affaiblir la protection des réfugiés qui relèvent de la convention. Il existe donc bien un vide juridique dans ce domaine.

6. Force est de constater, néanmoins, que les personnes contraintes de quitter leur foyer en raison soit de changements climatiques sur une longue durée, soit de catastrophes environnementales subites, ne peuvent pas être considérées comme des réfugiés politiques ou des migrants économiques, mais qu'on peut légitimement douter que les dispositifs de garantie des droits de l'homme qui s'appliquent à tout individu puissent assurer pleinement leur protection et assistance dans la situation extrême que représente la perte (dans la plupart des cas définitive) du lieu de vie. Nous devons anticiper ce qui risque de ne plus être maîtrisé demain.

7. Le manque de cadre juridique pour les réfugiés climatiques, et l'hésitation des organisations internationales et des gouvernements nationaux à entreprendre une action concrète pour en créer un, n'empêchent pas que le public européen soit de plus en plus conscient du sort des personnes concernées à travers le monde, et on constate une mobilisation grandissante des acteurs de la société civile pour obtenir que les « migrants climatiques » bénéficient d'une protection juridique et humanitaire spécifique, qu'ils soient déplacés à l'intérieur de leur propre pays ou contraints à traverser ses frontières. Des initiatives en France de certains parlementaires voient le jour à ce sujet et je ne doute pas que ce soit le cas dans d'autres pays membres.

8. Devant l'absence relative de progrès dans ce domaine malgré les alertes de plus en plus pressantes et les échéances climatiques qui se rapprochent, je considère que l'Assemblée parlementaire devrait renouveler ses appels au dialogue et à la coopération entre les organisations internationales et les gouvernements, afin de mettre en place une définition et un statut formels de réfugié climatique qui tienne compte de la vulnérabilité et de la nature spécifique de la situation des personnes concernées. Nous sommes ici dans un non-sens de la définition même de la garantie des droits de l'homme.

3. Travaux précédents de l'Assemblée parlementaire et du Conseil de l'Europe dans ce domaine

9. Un rapport de 2008 intitulé « Migrations et déplacements environnementaux: un défi pour le XXI^e siècle » (rapporteuse : Mme Tina Acketoft, Suède, ALDE)² pointe l'absence de consensus au sein de la communauté internationale en matière de terminologie juridique internationale applicable à la mobilité humaine liée à la dégradation et aux catastrophes écologiques, qui agit comme un frein à la reconnaissance et la protection juridique des migrants environnementaux.

10. Ce rapport demande une enquête sur les « lacunes existantes du droit et des mécanismes de protection, en vue de l'élaboration éventuelle d'un cadre spécifique pour la protection des migrants environnementaux, soit dans une convention internationale distincte, soit au sein de traités multilatéraux déjà existants. » La Recommandation 1862 (2009) au Comité des Ministres adoptée en même temps préconise même d'envisager un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme « sur le droit à un environnement sain et sûr ». La réponse du Comité des Ministres est intéressante et sera examinée brièvement dans mon rapport³.

11. L'Assemblée s'est de nouveau penchée sur ce sujet en 2016 avec le rapport de M. Philippe Bies (France, SOC)⁴, qui demande aux Etats membres entre autres d'accorder une plus grande priorité à la conception de politiques et de normes de protection pour les victimes de catastrophes naturelles, chimiques ou nucléaires et

² Voir [Doc. 11785](#) du 23 décembre 2008 de la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

³ Voir [Doc. 11999](#) du 17 juillet 2009.

⁴ Voir [Doc. 13983](#) du 12 février 2016: « Les migrations forcées: un nouvel enjeu ».

pour les victimes des conséquences du changement climatique, de reconnaître la vulnérabilité de ces groupes d'individus et de garantir le respect de leurs droits fondamentaux et de s'accorder sur une définition pour ces migrants. Cette fois-ci, en matière de législation, l'Assemblée propose plutôt de « réviser la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, au moyen, par exemple, d'un protocole additionnel ».

4. Action des organisations internationales

12. Pour remédier à l'absence de terme désignant ces personnes déplacées, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a proposé en 2007 une définition de travail de ce qu'elle appelle « migrants environnementaux ». Selon l'OIM, ces derniers sont « des personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent ».

13. J'observe un changement dans l'approche des Nations Unies à la question des réfugiés climatiques, visible dans l'évolution des textes adoptés par cette organisation. La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique de 1992 ne fait aucune mention des personnes déplacées pour des raisons environnementales. Plus récemment, l'objectif 13 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, sur l'action urgente à prendre pour combattre le changement climatique et son impact, insiste sur la prévention, la capacité d'adaptation, la sensibilisation et la coopération entre pays développés et pays en développement, sans pour autant mentionner spécifiquement les migrations environnementales inévitables dues aux changements climatiques irréversibles.

14. On remarque le changement à la lecture des décisions adoptées par l'Assemblée générale des Nations-Unies en juin 2017. Celle-ci charge l'Office du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux Droits de l'Homme d'entreprendre des recherches sur la manière de combler les lacunes dans la protection dans le contexte des migrations et des déplacements de personnes à travers des frontières nationales qui résultent de l'impact négatif soudain ou à évolution lente du changement climatique, et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de plans d'adaptation ou de réduction des risques des pays en voie de développement, et de soumettre un rapport sur ces recherches lors de la 38^e session du Conseil au Droits de l'Homme.

15. Mon rapport étudiera plus en détail ces positions, ainsi que celles des autres organisations internationales sur la question des droits à accorder aux personnes privées de leur territoire pour des raisons environnementales. J'examinerai en même temps quelques exemples d'initiatives visant à promouvoir ces droits, telles que le rapport adopté par la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen le 18 décembre 2017 sur « les femmes, l'égalité des genres et la justice climatique » (rapporteuse: Mme Linnéa Engström).

5. Méthodes de travail et calendrier

16. Afin de rendre compte de l'état actuel des études sur les conséquences migratoires du changement climatique et d'exposer les différentes positions politiques sur la question, j'ai l'intention d'organiser plusieurs échanges de vues/auditions, avec la participation d'une part d'experts sur la question des mouvements de populations déclenchés par le climat, et d'autre part de représentants de communautés touchées par les effets néfastes des changements climatiques. J'estime que les témoignages directs seront d'une grande valeur dans la recherche d'une prise en compte satisfaisante des facteurs sociaux-économiques, mais aussi culturels et psychologiques, qui sont en jeu.

17. Une visite sur le terrain ne me semble pas indispensable et les pays concernés ne sont pour la plupart pas facile d'accès. En revanche, je souhaiterais m'entretenir avec des personnes compétentes au sein de diverses agences de l'Organisation des Nations-Unies, ce qui pourrait nécessiter une mission d'information à Genève.

18. La France étant un des pays les plus actifs dans l'action contre le réchauffement climatique, j'ai l'intention d'explorer la possibilité de tenir un colloque à l'Assemblée nationale à Paris, lors duquel la commission pourrait entendre les représentants du Gouvernement français et des principaux acteurs nationaux, et en même temps échanger sur les initiatives prises et les défis confrontés par d'autres pays membres.

19. Mon intention est de présenter le rapport à la commission pour adoption en décembre 2018 ou en janvier 2019.

6. Conclusion

20. Je conclurai mon rapport par une citation d'Al Gore, ancien vice-président des Etats-Unis de 1993 à 2001 et reconnu pour son intervention dans le documentaire *Une vérité qui dérange* réalisé en 2006, qui déclare : « Chacun de nous peut apporter des solutions dans la façon dont nous vivons nos vies et faire partie de la solution au changement climatique. »