



Une protection juridique pour les réfugiés environnementaux : Une approche universelle pour la reconnaissance d'une responsabilité collective

En 1798, Thomas Robert Malthus, intellectuel écossais et auteur du célèbre *Essai sur le principe de population*¹, dénonçait l'inquiétante tendance de la population mondiale à se développer de manière exponentielle, exerçant ainsi une pression dangereuse sur les ressources naturelles du globe. Selon les théories néo-malthusiennes, le rythme actuel de la croissance démographique, eu égard aux ressources disponibles, prive une majorité d'individus d'un niveau de vie décent de même que de la possibilité d'y entrevoir une amélioration.

La croissance du niveau de vulnérabilité des populations face à la dégradation de leur environnement s'intègre dans un contexte global. L'incapacité des États à gérer l'évolution démographique de même qu'à planifier stratégiquement l'utilisation durable des richesses terrestres contribue à aggraver l'état de pauvreté extrême dans lequel vit plus de la moitié de la population en Afrique sub-saharienne. Par ailleurs, une analyse purement malthusienne de l'interaction entre la dégradation de l'environnement et l'état de pauvreté pouvant mener à des conflits aurait pour effet de nier la nature multifactorielle de la dynamique de croissance des inégalités dans les pays en développement. En effet, bien que la précarité du mode de vie d'une

majorité d'individus soit intimement liée à l'inévitabilité de la dégradation de l'environnement et de l'épuisement des ressources, d'autres facteurs d'ordre socio-économique, tels que l'amplitude des inégalités et la légitimité institutionnelle, entraînent l'émergence de situations de vulnérabilité.

Cette vulnérabilité des populations face aux changements de leur environnement biophysique, dont les déficits hydriques, se résolvait autrefois, du moins temporairement, par de vastes mouvements migratoires. Aujourd'hui, l'ampleur de ces mouvements et leurs conséquences sur la souveraineté des États exigent une réflexion sur le statut juridique appli-



Me Pierre-Olivier Charlebois,
LL.B., LL.M.. Titulaire
d'une maîtrise en droit
de l'environnement,
développement durable
et sécurité alimentaire
de l'Université Laval.

cable aux individus obligés de quitter leur résidence traditionnelle à la suite d'un phénomène environnemental grave. Nous sommes donc confrontés à deux principes fondamentaux que nous devons essayer de concilier plutôt que de spontanément opposer : la souveraineté des États et la protection des migrants ou des réfugiés.

Lorsque nous évoquons la notion de « réfugié », nous y associons des enjeux politiques, sociaux ou encore de sécurité nationale. Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, la conjoncture internationale s'est profondément modifiée et les flux migratoires se sont diversifiés. Progressivement, de nouvelles causes

1. T.R. MALTHUS, *Essai sur le principe de population* (1798), Norton Critical Edition, New York, Norton & Company, 1976.

d'exil se sont développées sur la base de facteurs difficilement identifiables, dont la dégradation de l'environnement. En effet, tandis que les victimes de certains événements ponctuels à caractère environnemental, tels que les tsunamis et les ouragans, bénéficient de toute l'attention de la communauté internationale, celles touchées par les changements climatiques, sont ignorées. Paradoxalement, ces dernières demeurent, à l'heure actuelle, les plus vulnérables aux phénomènes climatiques dès lors que leur mode d'existence se dégrade de manière permanente et que leur capacité d'adaptation est largement déficiente.

On observe que ces mouvements forcés de populations ont donné naissance à une nouvelle forme de réfugiés : les « réfugiés environnementaux ». Mais est-il possible d'isoler la dimension environnementale du phénomène migratoire, ou au contraire fait-elle partie d'un amalgame de facteurs politiques et socio-économiques qui expliquent les raisons du déplacement des populations ? Sans mettre de côté l'importance d'adopter une approche multidisciplinaire prenant compte de l'ensemble des facteurs interagissant sur l'obligation de se déplacer, il est essentiel de nous questionner sur la responsabilité de la communauté internationale à l'égard de ces exilés de l'environnement, notamment parce que l'état actuel du droit international de la migration et des réfugiés ne permet pas d'attribuer un statut juridique particulier à ces migrants. Concentrer ainsi le questionnement sur le statut juridique permet de dépasser les considérations sécuritaires et humanitaires en vue d'une « juridicisation » du débat.

Typologie du concept de réfugié environnemental

La notion de « réfugié environnemental » est utilisée pour la première fois dans la littérature onusienne en 1985 par Monsieur Essam El Hinnaoui, un expert œuvrant au sein du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (ci-après « PNUE »). Monsieur El Hinnaoui, dans le cadre de son rapport intitulé « *Environmental Refugee* », a défini les réfugiés environnementaux comme des « personnes forcées de quitter leur lieu de vie d'une façon temporaire ou permanente, à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou

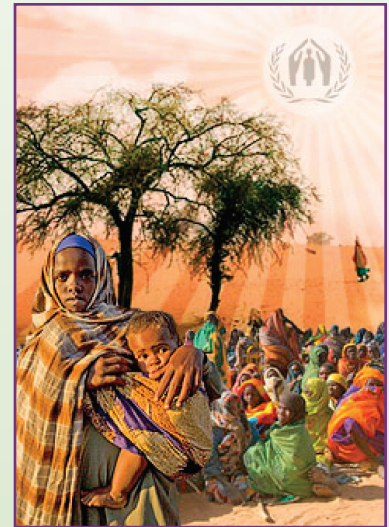
*anthropique) qui menace leur existence et/ou affecte sérieusement leur qualité de vie »*².

Suivant cette définition, il identifie trois types de réfugiés environnementaux : (1) les personnes chassées temporairement par une calamité naturelle, comme un tremblement de terre ou une inondation ; (2) celles qui sont expulsées de façon définitive en raison d'un projet d'infrastructure comme des barrages hydroélectriques ; (3) et enfin celles qui sont contraintes à migrer, de façon permanente ou temporaire, parce que les ressources de leur écosystème n'arrivent plus à assurer leurs besoins élémentaires. Cette définition du réfugié environnemental repose sur une observation des flux migratoires de source écologique mais elle ne permet pas de distinguer les différents types de réfugiés environnementaux des déplacements intraétatiques et des déplacements qui auraient lieu au-delà des frontières internationalement reconnues d'un État. C'est pourquoi le travail de systématisation s'est poursuivi notamment par la création de différentes typologies sur la base du caractère temporaire ou non de la migration, de la nature anthropique ou naturelle de la cause de la migration ou de la possibilité ou non de retourner dans le lieu de vie d'origine.

Un corpus juridique inapproprié pour assurer une protection adéquate aux réfugiés environnementaux

Le droit international des réfugiés traverse actuellement une crise théorique et pratique. Développé précisément parce qu'il est apparu aux États comme un moyen légitime, tant dans la sphère politique que sociale, de maximiser le contrôle de leurs frontières face à l'émergence des mouvements migratoires involontaires, il n'arrive plus aujourd'hui à atteindre son but fondamental de maintenir l'équilibre, fragile, entre les droits des migrants involontaires et ceux des États d'accueil ou de transit.

La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés³ et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés⁴ sont des instruments juridiques universels en vertu desquels la reconnaissance du statut de réfugié est encadrée. Ils établissent les normes minimales du traitement des personnes reconnues comme réfugiées. Il appartient cependant à l'État où se trouve l'individu qui demande le statut de réfugié d'établir la procédure appropriée pour lui conférer ce statut et ce, en accord avec ses textes conventionnels et ses particularités constitutionnelles et administratives.



Affiche de la « journée mondiale des réfugiés » de l'ONU

La Convention de 1951 définit le terme « réfugié » ainsi : « Toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (...) »⁵. À la lecture de cette définition, nous constatons qu'il est possible de la diviser en deux principaux éléments, soit la crainte fondée d'être persécuté et les raisons motivant la crainte d'un individu d'être persécuté. Est-il possible d'intégrer le concept de

2. E. EL HINNAOUI, « *Environmental Refugee* », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Étude sur la construction du concept de réfugiés de l'environnement, 1985, p.4.

3. Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950. La Convention de 1951 entra en vigueur le 22 avril 1954.

4. Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, adopté le 31 janvier 1967 (entrée en vigueur le 4 octobre 1967).

5. Convention de Genève relative au statut des réfugiés, article 1 A) 2) et Protocole relatif au statut des réfugiés, article 1 2).

réfugié environnemental à ces deux éléments? La dégradation de l'environnement peut-elle être considérée comme une source réelle de persécution susceptible de créer chez un individu un sentiment de crainte? Sans banaliser les conséquences des phénomènes environnementaux, tels que la déforestation ou la désertification, ceux-ci ne représentent généralement pas des actes délibérés de persécution des individus infligés par un gouvernement ou une entité qu'il contrôle. Il nous faut donc conclure qu'en l'absence de geste délibéré du gouvernement ou de son entité, ou encore en cas d'inaction délibérée de leur part, il sera difficile – voire impossible – de faire la preuve du premier élément fondamental, c'est-à-dire la crainte fondée d'être persécuté.

Concernant le deuxième élément de la définition, mentionnons que la liste des raisons pouvant motiver la crainte d'un individu énoncée à la Convention de 1951 est exhaustive, et qu'elle écarte de ce fait les autres causes de migration. Le Guide du Haut Commissariat pour les Réfugiés précise même que la définition de réfugié exclut expressément la famine et les catastrophes naturelles des causes valables pouvant mener à la qualification de personne réfugiée⁶. L'état actuel du droit international de la migration et des réfugiés ne permet donc pas d'attribuer un statut juridique particulier à ces migrants. La définition conventionnelle de réfugié étant interprétée restrictivement par les acteurs de mise en œuvre, nous devons maintenant évaluer la capacité des textes relatifs au droit international des droits de l'homme de protéger « par ricochet » cette nouvelle catégorie de migrants.

Le droit international des droits de la personne et la responsabilité de l'État à l'égard de la sécurité environnementale des individus

La défense des droits humains est sans aucun doute au cœur de l'émergence d'une nouvelle forme de justice environnementale. À cet égard, le développement du droit à un environnement sain est particulièrement révélateur. Une approche axée sur la réalisation des droits de l'homme doit essentiellement en déterminer leur justiciabilité et leur

juridicité de même que l'effectivité des normes susceptibles de les protéger. En effet, il est difficile de garantir un droit à un environnement sain si ce droit n'est pas accompagné de procédures et d'institutions qui en assurent le respect et l'application. Comme les actions en réparation supposent l'existence d'un recours utile et efficace devant les juridictions, une prise de conscience accrue de la communauté internationale et des États est essentielle non seulement pour reconnaître à ce droit à l'environnement sain une plus grande valeur juridique et en sanctionner les violations, mais également pour créer des règles qui en assureront une réelle juridicité et justiciabilité.

Jusqu'à présent, le développement du droit international de l'environnement n'était pas fondé sur la logique mais bien sur les contingents, c'est-à-dire qu'il ne visait qu'à répondre aux urgences et ce, souvent de manière temporaire.

L'objectif est de permettre aux réfugiés environnementaux de bénéficier d'une protection efficace en reconnaissant leur droit de vivre dans un environnement sain et propre à la vie. Dans la mesure où un tel droit leur était garanti et que sa violation, compte tenu de la dégradation de l'environnement de leur milieu de vie traditionnel, était reconnue, un État d'accueil se verrait obligé de ne pas les refouler au même titre qu'il ne refoule pas un réfugié qualifié sous la Convention de Genève de 1951.

Dans le cas d'un réfugié environnemental qui invoque la violation de son droit à un environnement sain comme base juridique à l'obligation de l'État d'accueil de ne pas le refouler, il est probable que le manque de clarté du contenu des exigences de ce droit compromette le succès de son recours. Bien qu'embryonnaire, le développement du droit à un environnement sain qui

garantit une sécurité environnementale et une qualité de vie suffisantes à chaque individu dénote l'évolution des considérations environnementales dans la sphère des droits de l'homme. Ce mouvement progressiste voulant qu'un individu soit titulaire d'un droit à un environnement sain doit cependant affronter des difficultés conceptuelles et procédurales qui, pour l'instant, nuisent à ses chances de protéger les réfugiés environnementaux.

De l'approche curative à l'approche préventive

Face à la dégradation de l'environnement, c'est le principe de la souveraineté des États – plutôt que la solidarité – qui a prévalu jusqu'à maintenant, alors que les solutions les plus efficaces résident dans la coopération internationale, sans distinction entre les pays développés et les pays en développement.

Jusqu'à présent, le développement du droit international de l'environnement n'était pas fondé sur la logique mais bien sur les contingents, c'est-à-dire qu'il ne visait qu'à répondre aux urgences et ce, souvent de manière temporaire. Aujourd'hui, quoiqu'imprécis dans certains domaines, le droit international de l'environnement adopte une approche intégrée de protection visant notamment la prévention des problèmes environnementaux.

Dans ce contexte, l'utilisation des principes découlant du droit international de l'environnement dans le but de porter assistance aux réfugiés environnementaux pourrait constituer une approche intéressante. Celle-ci aurait l'avantage de ne pas être soumise aux considérations politiques liées aux droits des réfugiés et parallèlement de jouir de l'attention particulière accordée au droit international de l'environnement. Sans remettre en question l'importance de mettre en place un système reconnaissant des droits et libertés aux réfugiés environnementaux, une telle approche permettrait plutôt d'agir sur les lieux de la dégradation environnementale au lieu de prévoir des mécanismes d'établissement dans l'État d'accueil.

6. Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés, U.N. Doc. HCR/1p/4FRE/REV.1 (1992 et mis à jour en 2001), par. 39.

Pour en savoir plus

BLACK, Richard, *Refugees, Environment and Development*, Harlow, Longman, 1998, 229 pages.

BATES, Diane C., « Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change », *Population and Environment*, vol. 23, n° 5, 2002, pp. 465-477.

COURNIL, Christel, « Les réfugiés écologiques : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ? », *Revue du droit public*, n° 4, Libertés Fondamentales – Observatoire Midi-Pyrénées/ Université des Sciences Sociales de Toulouse 1, 2006, pp.1036-1066.

COURNIL, C. et Pierre MAZZEGA, « Catastrophes écologiques et flux migratoires : Comment protéger les réfugiés écologiques », *Revue européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2006, pp. 417-427.

KEANE, David, « The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugee », *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, 2004, pp. 209-223.

MICHELOT-DRAFT, Agnès, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, vol. 4, 2006, pp. 428-445.

MYERS, Norman, « Environmental Refugees », *Population and Environment*, vol. 19, n° 2, 1997, pp.167-182.

Saviez-vous que ?

- Le nombre de réfugiés environnementaux pourrait atteindre 200 millions en 2050, ce qui ferait de la dégradation de l'environnement la principale cause de déplacements forcés dépassant ainsi les causes traditionnelles religieuses, politiques et ethniques.
- Le réchauffement de la planète, se matérialisant notamment sous la forme d'une hausse du niveau de la mer provoquant éventuellement l'inondation de certaines zones côtières, pourrait obliger un grand nombre d'individus à se déplacer d'ici 2025. En effet, les estimations préliminaires indiquent qu'au Bangladesh uniquement, plus de 26 millions de personnes seraient à risque de subir ce type de phénomène.
- Tuvalu, petite île située à 3 400 kilomètres au nord-est de l'Australie, est le premier État où des résidents ont dû être évacués compte tenu du niveau d'élévation de l'île par rapport à la mer.
- Tuvalu, Fiji, Kiribati et Tonga ont négocié, en 2001, un accord avec la Nouvelle-Zélande en vue de l'accueil d'un certain nombre d'individus affectés par le phénomène des changements climatiques. L'accord en question, nommé *Pacific Access Category*, accorde à chaque État signataire un quota annuel de citoyens pouvant bénéficier de la citoyenneté nouvelle-zélandaise.

Activités publiques organisées par les HEI

Mardi
10 novembre
2009

Grande Conférence

Présentée par l'Institut québécois des hautes études internationales et la Faculté de droit de l'Université Laval

Philippe Kirsch, fondateur de la Cour pénale internationale

Développement et défis de la justice pénale internationale

Le Cercle, au 4^e étage du Pavillon Alphonse Desjardins de l'Université Laval

11 h 30 à 13 h

Pour plus d'information sur ces activités contactez le Programme Paix et sécurité internationales à l'adresse suivante : psi@hei.ulaval.ca

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité Mondiale.

The opinions expressed in this paper belong solely to the author and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité Mondiale publication.

Sécurité mondiale

➤ Rédactrice par intérim : Professeure Aurélie Campana

➤ Rédactrice adjointe : Kathia Légaré

➤ Publiée par : Le Programme Paix et sécurité internationales

Directeur : Gérard Hervouet

Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval

➤ Supervision éditoriale : Claude Basset

➤ Conception et réalisation graphique : Alphatek

Le bulletin Sécurité mondiale est accessible sur Internet à l'adresse suivante :

www.psi.ulaval.ca

Pour informations : (418) 656-7771