

Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux

Interventions de l'auteur de ce site au colloque international, « Catastrophes, Migrations et Droits de l'Homme », dans la cadre de l'ANR et du projet CADHOM(catastrophes et droits de l'homme) ,à sciences po Paris, organisé par le Crideau- Omij, le Crdp, le Cidce, l'Iddri, l'Afpcn, les 11 et 12 juin 2013 et au colloque international sur les migrations climatiques (projet Exclim) organisé à Paris le 12 septembre 2013.

Pour un ouvrage récent et global voir Christel Cournil,Benoit Mayer,Les migrations environnementales,La bibliothèque du citoyen,Sciences Po,Les Presses,2014.

Introduction

En exergue une pensée de François Partant : « Les catastrophistes sont ceux et celles qui ferment les yeux sur les causes des catastrophes et non pas ceux et celles qui essaient d'avertir, de critiquer, de proposer ».

Mesdames, messieurs, cher(e)s ami(e)s, **Partager nos réflexions relatives aux déplacés environnementaux peut renvoyer à deux réalités** : un côté à côté dans lequel nous nous trouvons et une volonté de chercher des moyens de répondre à ces situations inhumaines.

Côte à côte pourquoi ? D'abord parce que nous sommes d'une certaine façon accompagnés par le cortège, invisible ou visible jusqu'à l'insoutenable, d'une partie des souffrances humaines, de la première à la dernière victime des catastrophes écologiques et particulièrement des déplacés environnementaux, ensuite parce que les générations présentes devraient être(on en est souvent loin)fraternisées par les périls communs, enfin parce que nous voudrions essayer de contribuer à penser l'avenir en termes de solidarités et de responsabilités collectives, voilà déjà que nous entendons les pas de ceux et celles qui vont nous suivre...

Volontés de penser des moyens, lesquels et avec qui ? L'environnement a été, depuis le fond des âges, un facteur de migrations mais çà n'est que depuis une vingtaine d'années que les recherches sur les déplacés environnementaux se sont multipliées à travers les drames et les menaces liés aux changements climatiques et à des catastrophes de grande ampleur, à travers aussi le développement des réseaux scientifiques, des ONG et des mondes médiatiques. Sont mis en avant **des moyens voulant répondre** à des préventions et des réparations, à des urgences et du long terme, des moyens entre équipes de terrain, des moyens entre chercheurs de différents domaines, ainsi nous nous sommes retrouvés, juristes défenseurs de l'environnement et juristes défenseurs des droits de l'homme, pour essayer de construire ce que l'on pourrait appeler un couple de combat . **Nous avons voulu nous appuyer les uns sur les autres, nous interpeller, nous compléter.**

Page 2

L'initiative de ce projet de convention a donc vu le jour après un **colloque international** à Limoges en juin 2005 sur « les réfugiés écologiques »(1), les actes du colloque rassemblaient ainsi, par exemple, les contributions de Monique Chemillier-Gendreau sur la nécessité d'un statut international, et d'Agnès Michelot sur la question des responsabilités. Un appel avait été lancé, il s'est concrétisé par de nombreuses séances de travail pendant l'année 2008 de **deux équipes**, l'une dirigée par Gérard Monédiaire du CRIDEAU-OMIJ, composée d'enseignants-chercheurs en droit de l'environnement, dans laquelle en particulier Julien Bétaille contribua à une promotion internationale du projet, l'autre dirigée par Jean-Pierre Marguénaud, du CRDP, composée d'enseignants-chercheurs en droits de l'homme, à ces juristes privatistes, publicistes, de droit interne et de droit international, s'étaient joint un économiste, Jean-Jacques Gouguet, au total neuf personnes qui ont rédigé le projet, l'ensemble fut soumis au cours de journées d'études au **regard critique de collègues** juristes, scientifiques et philosophes, d'experts travaillant auprès d'organisations internationales et régionales et d'organisations non gouvernementales, au total dix neuf personnes qui ont construit ce projet, la première version est d'octobre 2008, la seconde de mai 2010, la troisième de mai 2013(2). Le Centre international de droit comparé de l'environnement et son président Michel Prieur ont eu un rôle déterminant pour faire connaître le projet en particulier au colloque international en mars 2009 sur les catastrophes écologiques et le droit(3) et en septembre 2011, à la 3^{ème} réunion mondiale des juristes de l'environnement(4) .

Nous envisagerons tour à tour quatre points : les raisons de fait du projet(I), les raisons de droit (II), son contenu(III), son avenir en liens avec d'autres réponses(IV). Pourquoi donner une telle place à ces raisons d'être? Parce qu'il est important de se demander si elles sont assez fortes pour essayer d'habiter le temps, le passé comme expérience, le présent comme agissant et l'avenir comme horizon de responsabilité ?

1er point- Les raisons de fait du projet de convention relative aux déplacés environnementaux

Nous distinguerons les raisons essentielles et les raisons importantes.

A- Les raisons essentielles, celles qui nous ont portés, reposent sur deux convictions : il faut construire un système contribuant à protéger les déplacés environnementaux et un système qui réponde au long terme.

page 3

1-La première raison essentielle de ce projet est donc de construire un système contribuant à protéger les déplacés environnementaux :

Constatons qu'à partir des années 1970 des scientifiques établissent les liens entre la dégradation de l'environnement et l'augmentation des migrations internes et internationales, à partir des années 1980 le PNUE prend en compte l'appellation de « réfugiés écologiques », à partir des années 2000 le GIEC, dans ses rapports de 2001 et de 2007, met en avant le fait que les changements climatiques sont porteurs de migrations environnementales et, il y a quelques années de 2007 à 2009, un programme européen(dont en particulier François Gemenne a souligné l'importance) programme à travers une vingtaine d'études sur tous les continents ,montre les réalités et la complexité de ces liens entre flux migratoires et bouleversements environnementaux climatiques ou non, brutaux ou progressifs(5).Un des responsables de l'Organisation internationale pour les migrations(Philippe Boncour) affirmait en 2010 que « sur les trente dernières années 1,6 milliard de personnes a été déplacé par la seule sécheresse , alors que 718 millions ont été déplacées par des catastrophes naturelles brutales», et il ajoutait« ces déplacements de personnes

quantitativement plus importants dans le cadre de processus graduels vont se poursuivre. » Il faut, disait-il, « en tirer des enseignements ».(6)

Insistons sur les situations à venir : certes il y a des incertitudes,(certains soulignent même qu'elles peuvent faire l'objet de « fantasmes »,incertitudes quant à l'ampleur après-demain du nombre de déplacés environnementaux. On passerait, nous disent certains rapports, de quelques dizaines de millions chaque année (36millions en 2009 dont 20 liés aux changements climatiques) à quelques centaines de millions à la fin de ce siècle, 200 millions déjà en 2050 selon certaines sources.

Mais il y a aussi une certitude, confirmée par le rapport GEO 5 du PNUE en 2012 : la dégradation mondiale de l'environnement est profonde, multiforme, rapide ,(je cite) « plusieurs seuils critiques aux niveaux mondial, régional et local sont sur le point d'être atteints ou ont été dépassés ».Par ailleurs deux études, cosignées chacune par une vingtaine de chercheurs de plusieurs disciplines appartenant à une quinzaine d'institutions scientifiques internationales, publiées dans la revue Nature du 7 juin 2012, affirment (je cite)« la biosphère est à la veille d'un basculement abrupte et irréversible »(...)voilà « l'imminence d'ici à quelques générations d'une transition brutale vers un état de la biosphère inconnu depuis l'émergence d'homo sapiens il y a 200.000 ans ».(7)

Tirons donc cette conclusion impérative, vitale : il est hautement probable que les générations qui seront là, à peu près entre 2050 et 2150, vont se trouver aux avants postes de tous les défis, parmi lesquels les catastrophes écologiques massives sauf, d'ici là, si des contre-mécanismes nombreux et puissants étaient mis en œuvre pour passer d'un productivisme terricide et humanicide à une communauté mondiale humainement viable. Ces générations seront alors objets et non sujets de leurs propres vies parce que quelques générations précédentes n'auront pas su prendre leurs responsabilités. On doit répondre à ces défis certes au coup par coup, certes par des moyens mieux organisés, plus nombreux, plus planifiés, certes à différents niveaux géographiques parce que notre village, notre ville c'est notre terroir, notre pays c'est notre patrie, notre continent c'est notre matrice mais, aussi, par l'élaboration d'un véritable système le plus protecteur et global possible, parce que notre Terre c'est notre « foyer d'Humanité. »(Préambule, Déclaration de Rio, 1992).)

2- Seconde raison essentielle : construire un système qui contribue à répondre au long terme :

Théodore Monod aimait redire « il faut voir loin et clair ».

Constatons la priorité du court terme dans le système productiviste, c'est une de ses logiques profondes (avec la primauté du profit, la marchandisation du monde, le culte de la croissance, et la compétition) (8), des auteurs parlent tour à tour de « dictature du présent », de « culte de l'urgence », de « société sur programmée bloquée dans l'immédiat », de « compression du présent »(9). L'urgence est devenue une catégorie centrale du politique.

Insistons sur ce que cela signifie du point de vue de l'environnement. C'est tout simplement terrifiant. On est en face d'une sorte de machine infernale reposant sur trois séries de mécanismes qui ne sont pas spécifiques à l'environnement mais très impressionnants dans ce domaine : le système international s'accélère, les réformes et les remises en cause environnementales sont lentes à penser et à mettre en oeuvre, l'aggravation de la dégradation rend les urgences omniprésentes, or le système international s'accélère. De façon implacable GEO 2000 du PNUÉ l'avait exprimé autrement, « les efforts faits ne sont pas assez nombreux mais surtout bien trop tardifs pour enrayer la dégradation, l'environnement se détériore à une cadence alarmante ».

Tirons donc cette conclusion impérative, vitale : il faut prendre en compte ces deux exigences, répondre aux urgences et élaborer des politiques à long terme. Un des responsables du HCR, Jean-François Durieux, écrit « Il est vraiment très difficile d'arriver à motiver les Etats sur le long terme. Le changement climatique agit comme une sorte de sonnette d'alarme dont on a besoin de temps en temps pour relancer ce qui devrait être un réflexe de solidarité(...)On permet que des situations dégénèrent à un point où on en est réduit à sauver des vies in extremis et à ce moment là c'est dix fois plus difficile de reconstruire dans la durée ».(10)

Des chercheurs, des équipes de terrain peuvent travailler et agir dans l'un ou l'autre domaine, l'urgence ou le long terme, parfois dans les deux, mais au niveau global on ne pourra pas se cacher tout le temps derrière deux dénis de réalités(11). Le premier consiste à dire que nous n'avons pas le temps de nous

occuper du long terme parce que nous sommes noyés dans l'urgence, le réchauffement climatique est encore lointain on s'en occupera le moment venu. En fait c'est, pour une large part, parce que l'on n'a pas pris en compte le long terme que nous sommes dépassés par les urgences. Le second déni de réalité consiste à dire que nous devons traiter secondairement les urgences parce que, si l'on veut qu'elles ne se renouvellent pas, il faut en supprimer les causes donc travailler en priorité sur le long terme. Sortir de ces deux dénis de réalités c'est affirmer qu'il est essentiel de répondre à des urgences et qu'il est essentiel de construire un système à long terme .

Page 5

B-Quelles sont ensuite les raisons importantes de ce projet de convention ? Il s'agit d'élaborer un système contribuant à la paix et contribuant à lutter contre des injustices_

-1-Première raison importante : un système contribuant à la paix :

Constatons que certaines institutions internationales et régionales se sont prononcées sur cette sécurité environnementale. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a commencé à intégrer, très tard et très partiellement, cette composante de la sécurité internationale, il en débat seulement en 2007, il affirme en juillet 2009 que l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets sont « des éléments dans la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest »(12). L'Union européenne , dans un rapport de 2008 de la Commission et du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité, rapport sur « la stratégie de sécurité et de défense »,met entre autres en avant une vague d'immigration déstabilisatrice provoquée par les changements climatiques(13).De façon très différente le Parlement européen, dans une résolution de mai 2010, fait observer que « les migrations environnementales doivent être prises en compte dans la planification à long terme de la politique d'aide au développement pour permettre de déployer en temps opportun des actions de prévention dans les pays d'origine et d'apporter une réponse humanitaire rapide ».

Insistons sur ce que l'on appelle la sécurité environnementale(14). On l'a compris elle peut-être analysée de deux façons, l'une par certains stratégies politiques et militaires qui verront dans les migrations climatiques une forme d'insécurité internationale, les déplacés environnementaux sont même perçus parfois comme de « nouvelles classes dangereuses » d'après- demain qui menaceront des Etats, on peut alors verser dans l'idéologie sécuritaire qui consiste à fabriquer l'image de nouveaux ennemis. Une autre analyse, par exemple celle d'ONG et d'organisations internationales, consiste à se demander comment organiser des solidarités internationales pour l'accueil interne et international de ces personnes, on raisonne alors moins en termes de sécurité étatique qu'en termes de sécurité humaine.

Tirons donc cette conclusion impérative : la véritable paix consiste à régler les conflits dans le respect de tous en cherchant des solutions justes(15), certes il ne sera pas facile d'organiser un tel système de solidarité internationale mais il peut, à sa mesure, contribuer à la paix de deux façons, d'une part ces migrations peuvent participer à des stratégies d'adaptation aux changements climatiques(c'est une des conclusions de la CP de Cancun de décembre2010, d'autre part les accueils organisés et soutenus par différents moyens peuvent éviter des conflits entre pays et entre populations, en n'oubliant pas, bien entendu , que la véritable paix se joue aussi en amont par des mécanismes de prévention des catastrophes et des luttes contre les injustices.

Page 6

2-La seconde raison importante est celle d'un système contribuant à lutter contre des injustices.

Constatons que ce sont les pays du Sud les premières victimes des catastrophes écologiques, le secrétaire de la Convention sur la lutte contre la désertification rappelait en octobre 2011 que la sécheresse touche 1,5 milliard de personnes sur notre planète, avant tout en Afrique, les rapports du GIEC de 2001 et de 2007 (celui de 2014 le précisera encore) affirment que les pays les plus pauvres et les plus peuplés seront les plus touchés par le bouleversement climatique. Ce sont eux aussi les plus vulnérables qui sont confrontés aux déplacés environnementaux, l'Afrique représente 15% de la population mondiale mais 25% des déplacés environnementaux.

Insistons sur les situations des pays du Nord : la peur qui peut exister d'avoir à accueillir de nouvelles vagues de migrants n'est pas fondée à court et moyen termes, puisque 80% des déplacés environnementaux sont accueillis dans les pays du Sud et constituent le plus grand nombre de déplacés internes.

Tirons donc cette conclusion impérative : il est de l'intérêt des pays et des peuples les plus touchés par les catastrophes d'être soutenus, et il est de l'intérêt de tous les pays et de tous les peuples du monde d'organiser un système de solidarité mondiale parce que les problèmes, les menaces et les drames environnementaux des pays de l'hémisphère Sud finissent par avoir des effets sur l'ensemble de la planète et parce que l'hémisphère Nord lui aussi est et sera confronté à des phénomènes climatiques causant des mouvements de population.

Telles sont les raisons de fait, quelles sont les raisons de droit ?

Page7

Ilème point- Les raisons de droit du projet de convention relatif aux déplacés environnementaux

Elles sont essentielles et importantes

A- Les raisons essentielles sont claires : la convention va combler un vide juridique et elle va prendre en compte l'universalité et la globalité.

1- Un projet de convention prenant en compte un vide juridique :

Constaté par de nombreux auteurs il met en avant le fait que la Convention de Genève de juillet 1951 sur les réfugiés d'une part juridiquement est inadaptée puisqu'elle ne concerne pas les déplacés environnementaux, elle ne concerne que les personnes franchissant une frontière, elle vise les personnes et non les groupes, d'autre part politiquement ouvrir une négociation pour amender la

Convention de 1951, de l'aveu même du Haut commissaire aux réfugiés, « risquerait de la fragiliser »(16).

Ainsi au niveau universel il n'y a pas de convention spécifique sur les déplacés environnementaux.

2-Un projet de convention prenant en compte l'universalité et la globalité

L'universalité est, on le sait, avec l'indivisibilité et l'effectivité, un des trois grands piliers de la protection internationale des droits de l'homme. La protection des déplacés environnementaux en ce sens a vocation à l'universalité. C'est la visée vers l'universel qui pourrait contribuer à éviter d'en rester à des protections à plusieurs vitesses. Une convention internationale et des conventions régionales pourraient s'appuyer les unes sur les autres, se compléter, et finalement s'incliner les unes vers les autres, cela au service des déplacés environnementaux.

La globalité du projet est peut-être un des aspects de la convention qui frappe le plus. Catastrophes d'origines naturelles et/ou humaines, catastrophes brutales et insidieuses, déplacés environnementaux climatiques et provenant d'autres catastrophes écologiques, déplacements environnementaux causés aussi par des conflits armés ou des actes de terrorisme, prises en compte des personnes avant, pendant et après la catastrophe, déplacés internes et internationaux, enfin personnes, familles, groupes et populations. Participent enfin à cette globalité les aspects normatifs et institutionnels sans oublier le financement du système.

Pourquoi cette volonté de globalité ? Non seulement parce que, si possible, à problème global réponse globale, mais parce que l'une des plus grandes vertus politiques est de ne pas perdre le sens des ensembles. Faute de temps, faute de moyens et sous la pression de marges de manœuvres qui peuvent diminuer, on est souvent poussé vers des analyses et des solutions uniquement partielles. A cela il faut ajouter que nous avons pris en compte le risque d'une uniformité qui pourrait accompagner cette globalité en n'oubliant pas, par exemple, le respect des diversités culturelles des déplacés environnementaux. Telles sont les raisons d'être essentielles en droit de ce projet.

B- Les raisons importantes de ce projet toujours par rapport au droit

Le projet s'appuie sur un corpus juridique international et sur la prospective juridique.

1-Un projet de convention s'appuyant sur des textes internationaux

Ce projet s'appuie d'abord sur des conventions qui existent, ainsi les conventions internationales sur les droits de l'homme doivent s'appliquer en toutes circonstances, aucune convention n'exclut le temps de la catastrophe. Il y a même des conventions, assez rares il est vrai, qui précisent qu'elles doivent être appliquées pendant les catastrophes naturelles)

Ce projet s'appuie également, comme l'affirme Michel Prieur, sur « le droit à la vie qui est aussi un droit à la survie en cas de catastrophe », organiser la fuite est une condition de la survie(17). Comme le précise l'article 4-2 du Pacte international des droits civils et politiques, ce droit à la vie est un de ceux auxquels les Etats ne peuvent déroger, même en cas de « danger public exceptionnel ».

Ce projet s'appuie enfin sur une série de déclarations, avant tout celle de Rio de 1992 dans son principe 18 (« (...)La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés. »), c'est le devoir d'assistance écologique(18).Ainsi de nombreux textes finissent par avoir la force de la coutume internationale, nous citons les principaux dans le Préambule du projet de convention.

2-Un projet de convention prenant en compte la prospective juridique

-

« L'Université (écrit Michel Prieur) doit être un lieu d'imagination et de création pour combler les lacunes du droit ».

On peut penser que la prospective juridique court deux dangers, le premier c'est de manquer de souffle, d'être étouffée par l'impératif du réalisme, de laisser la place à des sortes d'experts de rétrécissements d'horizons, et finalement de ne pas être à la hauteur des défis.

Page 9

On pourrait ajouter à la liste des personnes rencontrées par le Petit Prince de Saint Exupéry celle d'un casseur d'horizons : « Qu'est-ce que vous faites ? » demande le Petit Prince, « Dès que je vois des ailes qui poussent je les rogne, je les casse, je les coupe. » « Vous aimez ça ? » demande le Petit Prince d'un air effrayé, « Oh oui j'aime ça, je n'en décolle plus » répondit le rogneur d'ailes. « Moi, dit le Petit Prince, j'aime l'horizon. J'aime marcher doucement vers une fontaine. »

Ainsi la pente la plus forte c'est celle qui consiste à ne pas marcher vers des fontaines, c'est celle de la résignation devant les rapports de forces alors que ceux-ci peuvent changer, alors qu'à chaque instant, le réel contient plus de possibles que l'on ne croit, alors que, disait magnifiquement un internationaliste, Georges Scelle : « le droit c'est l'intermède des forces. »

L'autre danger est de s'échapper dans une utopie abstraite détachée des conditions de sa réalisation. La dimension de l'utopie créatrice est vitale, c'est celle qui pense les moyens de se réaliser, des moyens conformes aux finalités que l'on met en avant, l'anti Machiavel, Gandhi, affirmait: « la fin est dans les moyens comme l'arbre est dans la semence ». (19)

Ainsi le fondement de la véritable prospective, comme l'écrivait un autre internationaliste, René-Jean Dupuy, «c'est le moment, non pas de la simple extrapolation du passé et du présent, mais le moment de la rupture, le moment de la conscience, celui de la transcendance de l'homme par rapport à sa propre histoire. (20) »

Et puis après la prospective juridique, viendront les négociations diplomatiques et les rendez-vous des avancées décisives ou bien des récessions des volontés et, là, ainsi que le dit un proverbe, « à l'auberge de la décision les gens dorment bien. » On peut ajouter ...ils dorment bien, souvent empêtrés dans les intérêts nationaux, essoufflés pour dégager des intérêts communs, et dramatiquement absents pour commencer à penser l'intérêt commun de l'humanité.

IIIème point- Le contenu du projet de convention sur les déplacés environnementaux

Nous distinguerons les aspects normatifs puis institutionnels à travers l'essentiel du projet selon la dernière version de mai 2013.

A-Les aspects normatifs du projet de convention

Quelle définition et quels principes ? Quels droits classiques et quels droits spécifiques ?

Page 10

1-La définition et les principes

La définition centrale est celle de l'article 2 « On appelle déplacés environnementaux les personnes physiques, les familles, groupes et populations confrontés à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie, les forçant à quitter, dans l'urgence ou la durée, leurs lieux habituels de vie », un alinéa du même article(2 .3) affirme que le déplacement temporaire ou définitif a lieu « soit à l'intérieur d'un même Etat, soit de l'Etat de résidence vers un ou plusieurs autres Etats d'accueil. »

Les principes, déterminés par le chapitre 2, inspirent et encadrent la convention, ainsi le principe de solidarité qui en appelle aux Etats, aux collectivités publiques, aux acteurs privés, le principe des responsabilités communes mais différenciées qui sera accompagné d'un protocole, le principe de protection effective selon lequel « l'Agence mondiale des déplacés environnementaux et les Etats parties ont l'obligation de mettre en œuvre des politiques permettant aux déplacés environnementaux d'exercer les droits garantis par la Convention » , le principe de non-discrimination , enfin le

principe de non-refoulement selon lequel « les Etats parties ne peuvent refouler un candidat au statut de déplacé environnemental. »

2- Les droits des déplacés environnementaux sont tour à tour :

Les droits garantis aux personnes menacées de déplacement (chapitre3) qui sont les droits à l'information et à la participation, le droit au déplacement, le droit au refus du déplacement.

Les droits garantis aux personnes déplacées (chapitre 4) : droit d'être secouru, droit à l'eau et à une aide de subsistance, droit aux soins, droit à la personnalité juridique, droits civils et politiques, droit à un habitat(avec trois alinéas précis),droit au retour, interdiction du retour forcé, droit au respect de l'unité familiale, droit de gagner sa vie par le travail, droit à l'éducation et à la formation, droit au maintien des spécificités culturelles, droit au respect des biens. A ces droits s'ajoute un droit spécifique aux déplacés internationaux, le droit à la nationalité. Tels sont les aspects normatifs, quels sont les aspects institutionnels ?

B- Les aspects institutionnels du projet de convention

1- Les institutions prévues par la convention (chapitre 6)

Certains les jugeront trop lourdes, d'autres penseront qu'elles sont à la hauteur des défis.

Page 11

Chaque Etat partie crée une commission nationale des déplacés environnementaux, commission indépendante chargée de l'examen des demandes de reconnaissance du statut (chap.5 , article 17).

La Conférence des Etats Parties(article 20)nomme les membres des institutions, elle examine et évalue les politiques que les Etats Parties appliquent, elle adopte les protocoles.

La Haute Autorité (article 22), dont les membres indépendants sont élus par la Conférence des Parties, statue en appel des décisions des commissions nationales(art18), elle a des compétences étendues telles que les lignes directrices de reconnaissance du statut, les questions d'interprétation de la convention, la synthèse des rapports nationaux, les recommandations à la Conférence des parties...

L'Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE)(article 21) comprend un Conseil d'administration , un Conseil scientifique et un Secrétariat ,elle a le statut d'institution spécialisée des Nations Unies, elle est chargée de l'application de la Convention à travers des missions substantielles.

Le Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (article 23) met en œuvre des aides financières et matérielles pour l'accueil et le retour des déplacés environnementaux, ces aides peuvent être accordées aux Etats sinistrés et aux Etats d'accueil, aux organisations internationales et régionales, aux collectivités locales, aux ONG. Le Fonds facilitera la conclusion d'accords bilatéraux, régionaux, internationaux relatifs à ces aides.

Les organes de la Convention exercent leurs missions dans le respect de la Convention d'Aarhus de 1998 sur le droit à l'environnement.

2-Les protocoles institutionnels additionnels à la convention ,

Ils seront adoptés dans l'année qui suit l'ouverture à la signature de la convention, ils préciseront les modalités d'organisation de l'Agence, de la Haute Autorité, du Fonds, il faudra aussi conclure un Acte constitutif créant l'Agence comme institution spécialisée des Nations Unies(21).

Quel est donc le devenir de ce projet ? Ne doit-il pas être rattaché à l'ensemble des autres réponses ?

IVème et dernier point -Le devenir du projet de convention et les autres réponses relatives aux déplacés environnementaux

Nous distinguerons le devenir du projet de convention puis ce devenir au regard des autres réponses.

Page 12

A- Le devenir du projet de convention

1-Les avancées

La prise en compte d'amendements a été un processus continu depuis 2005

Le projet de 2008 a été amendé en 2010, celui-ci à son tour a été amendé grâce au travail des équipes du projet CADHOM, en particulier des correspondants de sept pays auxquels on a demandé comment il devait être modifié pour une application chez eux, ainsi a vu le jour le projet de mai 2013.

C'est un des projets de convention les plus structurés

Depuis la thèse de Véronique Magniny en 1999(Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique, Paris) des propositions de création d'une convention internationale sur les déplacés environnementaux ont vu le jour, Christel Cournil en a fait une analyse comparative(22), elle pense que « le projet des juristes de l'Université de Limoges et le projet d'experts australiens sont les propositions les plus abouties », Julien Bétaille souhaite « une lisibilité de la recherche universitaire mondiale par le politique. »(23)Soulignons simplement que si l'on ajoute les projets des équipes de recherche des Pays Bas et des Etats-Unis, on constate que trois sur quatre proposent une convention, un projet propose un protocole à la Convention sur les changements climatiques, trois projets s'en tiennent aux déplacés climatiques, le projet français propose une convention sur tous les déplacés environnementaux et, c'est peut-être le plus intéressant , trois projets sur quatre prennent en compte les déplacés internes et internationaux . Par rapport à l'institutionnel celui-ci est massif dans les projets français et australien, enfin deux points forts dans l'ensemble des projets sont le principe des responsabilités communes mais différenciées et l'aide financière.

enfin , autre avancée, un début de reconnaissance du projet

Les rédacteurs et d'autres avec eux l'ont fait et le font connaître à travers articles, colloques, déplacements dans des institutions internationales (Nations Unies), régionales, (Conseil de l'Europe), dans des ONG (UICN, Amis de la Terre), dans des conférences internationales (à celle de Rio). Peu à peu le voilà de plus en plus cité aux niveaux national, régional et international.

Page 13

2-Les obstacles et les volontés de les surmonter

Trois séries de difficultés existent, les unes idéologiques, les autres politiques, les dernières financières, toutes doivent et peuvent être surmontées.

D'abord les obstacles idéologiques :

« Votre projet de convention se veut grand remède miracle, en particulier parce que le fardeau est déplacé vers la communauté internationale » : non, nous ne croyons pas au remède miracle, mais c'est une solution nécessaire et complémentaire avec d'autres, oui la communauté internationale est appelée à des responsabilités collectives à travers de nombreux acteurs.

« Votre projet de convention ne répondra pas aux besoins des déplacés comme le sont des réponses régionales et locales, comme le sont les coopérations, comme le sont les réponses ciblées par zones géographiques répondant aux variétés des situations » : réponse oui, il y place pour ces autres projets et réalisations en route, quant à la coopération elle est omniprésente dans la convention, et la diversité des situations est prise en compte par exemple du point de vue culturel.

« Votre projet risque de durcir le concept de déplacés, il y aura ceux qui seront dans la définition, la protection et ceux qui n'y seront pas, de toutes façons les déplacements sont surtout internes et à court terme » : non la convention n'est pas porteuse d'exclusions, c'est une force de la convention que la globalité de sa protection, quant aux déplacements à la fin de ce siècle ils seront massifs, internes et externes, et probablement de plus en plus prolongés.

Enfin, nous dit-on, « Votre projet va prendre de l'énergie aux autres solutions, il risque même d'encourager les pays à aller vers des réponses minimalistes face

aux causes du réchauffement climatique dans la mesure où certains se diront que la solution est trouvée pour amortir ces effets des catastrophes». Oui il ne faut pas que ce projet freine les autres mais, au contraire qu'ils se renforcent les uns les autres. Quant à la récession des volontés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, elle a de nombreuses causes et ce serait un alibi de plus. Mais le contraire peut avoir aussi une part de vérité, ainsi l'aspect porteur de paix du projet de convention peut avoir au contraire des répercussions positives en amont pour mieux se trouver côte à côte et combattre les causes du réchauffement climatique.(24)

Ensuite les obstacles politiques mis en avant sont liés aux souverainetés étatiques .Certains Etats auront une difficulté à accepter diverses dispositions de la convention, cela d'autant plus que les réserves ne sont pas permises tant pour la convention que pour ses protocoles (art.32).

Parmi ces dispositions certains droits attribués aux déplacés environnementaux, par exemple le droit au déplacement (art.9), le droit au non-refoulement (art.14), certains pouvoirs attribués aux institutions de la convention, par exemple l'appel devant la Haute Autorité, ou bien l'indépendance des Commissions nationales des déplacés environnementaux (art.17).

Page 14

En tous les cas on peut penser que, pour entrainer l'ensemble de la communauté internationale, la pression des ONG est importante avec également les prises de position et les initiatives venant de quelques Etats du Sud et du Nord(23), en particulier la France accueillant en 2015 la Conférence des Parties de la Convention sur les changements climatiques..

Enfin les obstacles financiers et les chances de les surmonter.

Les aides financières et matérielles, sont un des points forts de la convention. Le système mis en place par la convention comporte certes des contributions volontaires venant de différents acteurs (art.23.2.1) mais surtout des contributions obligatoires (art.23.2.2) « alimentées par une taxe reposant principalement sur les facteurs de bouleversements brutaux ou insidieux susceptibles d'entrainer des déplacements environnementaux ».

Ce système comprend au moins deux difficultés et deux forces .

Une difficulté est liée à sa complexité. Comment arriver à le mettre en place sans en faire « une usine à gaz » ? Comment établir des indicateurs fiables ? Comment arriver à prélever efficacement la taxe ?

Une autre difficulté du système est celle de la distribution des aides. Elle devrait être basée, selon la convention, sur le principe des responsabilités communes mais différenciées. Il faut que ces aides soient à destination et des pays sinistrés et des pays d'accueil.

La force de ce système serait d'arriver non seulement à prélever des fonds mais, on l'a compris, de réduire ou de supprimer un certain nombre de facteurs à l'origine de la dégradation de l'environnement entraînant des déplacements environnementaux.

L'autre force de ce système est, paradoxalement, la période dans laquelle on se trouve, certes celle de la crise économique depuis en particulier 2008, mais aussi celle des premières mises en place passées, présentes et à venir, de ce type de fonds internationaux, ainsi par exemple relatif aux billets d'avion, aux transactions de change...Oui « il vaut mieux allumer des bougies plutôt que de maudire les ténèbres. »

B- Le devenir du projet de convention en complémentarité avec d'autres réponses

L'ensemble des voies possibles de la protection a été exploré de façon détaillée par Christel Cournil (25). Soulignons ici simplement quelques complémentarités diversifiées et porteuses.

Page 15

1- Des complémentarités diversifiées

Complémentarités selon les niveaux géographiques

Si l'on se place du point de vue national quelles sont les chances et les difficultés d'adopter telle loi et aussi une convention régionale ? Si l'on se place du point de vue régional comment les Etats vont-ils adhérer et mettre en œuvre une convention de ce type et faudra-t-il aller ensuite ou bien parallèlement vers l'universel ? Si l'on se place du point de vue international les Etats adhéreront-ils à une convention et comment l'acquis régional s'articulera-t-il avec cette dimension d'universalité ?

Complémentarité selon les formes juridiques des réponses

Voilà des lois nationales, voilà aussi des accords bilatéraux, sous-régionaux, régionaux mettant en œuvre des solidarités à partir de liens existant déjà, peut-être demain une convention internationale, les aspects juridiquement contraignants sont bien présents, veut-on devenir Etats parties à ces conventions, veut-on dégager des intérêts communs ? Voilà des déclarations, des principes directeurs,(26) voilà même des « principes éthiques » qui juridiquement ne sont pas contraignants, mais on en a tout de même tenu compte pour les déplacés internes, et demain qu'en serait-il pour les déplacés internationaux ? Voilà enfin des programmes de protection, par exemple une initiative lancée en octobre 2012 par deux Etats, programme dont Walter Kalin est l'un des responsables.

Complémentarité selon le contenu des réponses

On va ainsi de l'élargissement de la protection d'une loi nationale sous la forme par exemple de protections temporaires collectives de personnes ne pouvant revenir dans un pays sinistré, en passant par un programme de prévention, de protection, d'assistance durant la période de séjour à l'étranger ainsi que du retour au pays, pour arriver au projet de convention universelle et globale évoquée ici. Ces projets sont différents aussi et en temps nécessaire pour les réaliser et en importance des moyens mis en œuvre.

2- Des complémentarités prometteuses :

Un élément de coordination et de coopération entre de nombreux acteurs

La convention contribuerait à construire une gouvernance internationale capable d'établir ou de renforcer une coordination et une coopération entre de nombreuses organisations locales, régionales et internationales.

Un élément de renforcement et de soutien réciproque entre différentes sources du droit

La convention contribuerait à un renforcement et à un soutien réciproque entre des sources de droit engagées dans des réponses aux besoins des déplacés environnementaux : droits de l'homme, droit de l'environnement, droit des catastrophes, droit humanitaire, droit des réfugiés, droit de la paix.

Page 16

Remarques terminales

Enfin cette convention, portant statut international des déplacés environnementaux, ne serait elle pas un élément, avec d'autres espérons-le, symbolique de cette chaîne dont nous sommes les maillons, de cette solidarité entre les générations passées, présentes et futures ? Ce symbole, mis en avant par Virgile, nous accompagne toujours : Enée, fuyant la ville de Troie en flammes, conduit par son fils, porte sur le dos son père qui, lui-même, emporte précieusement les objets sacrés de ses ancêtres.(27). Ainsi l'humanité n'est pas une construction illusoire, un gadget pour idéaliste, un lot de consolation distribué par les maîtres aux esclaves. L'humanité s'incarne à travers le temps, nous en sommes des maillons, elle contribue à nous porter. Relais de cette transmission, voulons-nous être comme des veilleurs debout ?

Le souffle de ceux et celles qui nous ont précédés et celui de ceux et celles qui vont nous suivre peuvent contribuer à nous porter, mais c'est notre souffle, celui des vivants que l'on attend, et c'est notre souffle qui nous attend.

JML

Notes

1- Actes du colloque « Réfugiés écologiques », REDE ,4 -2006.

2- Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux, REDE,

4-2008, voir présentation du projet par Lavieille Jean-Marc, Bétaille Julien, Marguénaud Jean-Pierre. Le projet est aussi sur le site du « cidce.org »

Chemillier-Gendreau Monique, Faut-il un statut international de réfugié écologique? REDE,4-2008,p446 à 454.

Michelot Agnès, Vers un statut de réfugié écologique ? in les catastrophes écologiques et le droit, Bruylant, 2012, p517à540.

Prieur Michel, le projet de convention sur le statut international des déplacés environnementaux, même ouvrage Bruylant, 2012, p542à549.

3- Lavieille Jean-Marc, Bétaille Julien, Prieur Michel, Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, actes du colloque international de Limoges, mars 2009, Bruylant, 2012.

Page 17

4-Voir site « cidce.org », RIO+20, recommandations de la 3^{ème} réunion mondiale des juristes de l'environnement, 2011, 73 pages (les deux premières étaient en 1991 et en 2001).

5-Gemenne François, Migrations et environnement, introduction, Revue « hommes et migrations », n°1284 mars avril 2010, et projet Each For, www.each-for.eu

6-Boncour Philippe (OIM) et Durieux François, entretien conduit par Gemenne François, Le rôle des cadres normatifs et des organisations internationales, Revue « hommes et migrations », n°1284, mars avril 2010.

7-GEO 5 PNUE, 2012, résumé pour décideurs.

Foucart Stéphane, La biosphère mondiale à la veille d'une crise « irréversible », Le Monde , 8 juin 2012.

Est citée en particulier l'étude dirigée par Barnosky Anthony, publiée par la revue « Nature » du 7 juin 2012.

8-Lavieille Jean-Marc, Du productivisme, in Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, p 223 à 239.

9-Aubert Nicole, Le culte de l'urgence, Flammarion, 2003. Chesneaux Jean, Habiter le temps, Bayard, 1996. Rosa Harmut, Accélération, La Découverte, 2010. Virilio Paul, Le Grand Accélérateur, Galilée, 2010.

10-Durieux Jean-François(HCR), document cité en note 6, entretien avec Boncour Philippe(OIM).

11-Dupuy Jean-Pierre, Pour un catastrophisme éclairé, Seuil, 2002.

12-Lavieille Jean-Marc, Droit international de l'environnement, Ellipses, 2010, p108 et 109.

13-Rapport de la Commission et du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 11-12-2008, doc 5407 /08.

14-Lavieille Jean-Marc et Bouveret Patrice, Sécurité collective et environnement, l'environnement comme cible, Rapport du GRIP, 2008/6. Lavieille Jean-Marc, Paix et environnement, revue Damoclès, n°52 mars 1992.

Voir surtout l'excellent site de Ben Cramer « athena21.org » à la rubrique « sécurité écologique ».

15 Lavieille Jean-Marc Construire la paix, volume 2, édition Chronique sociale, 1988.

16-Le Monde, 16 décembre 2009, p 5.

17-Prieur Michel, Le projet de convention sur le statut international des déplacés environnementaux, in Les catastrophes écologiques et le droit, Bruylant, 2012, p 547.

Page 18

18-Lavieille Jean-Marc, L'assistance écologique, REDE, 4-2006, p 400 à 407.

19-Lavieille Jean-Marc (sous la direction de), Conventions de protection de l'environnement, Postface, JML, Les rapports entre les moyens et les fins, PULIM, 1999, p 469 à 491.

20-Dupuy René Jean, La clôture du système international, puf, 1989, p 155 et 156.

21-Cadhom, 2013, Dans le cadre du Cadhom ont été étudiées « les conditions juridiques et diplomatiques d'adoption des protocoles institutionnels du projet de convention sur les déplacés environnementaux ».

22-Cournil Christel, Emergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux », in Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ? Numéro sous la direction de Luc Cambrézy et Véronique Lassailly-Jacob, Revue Tiers Monde, n° 204, octobre-novembre 2010,p 35 à 53.

23-Bétaille Julien, Des « réfugiés écologiques » à la protection des « déplacés environnementaux », éléments du débat juridique, revue hommes et migrations, n°1284,mars-avril 2010,p144 à 153.

24-McAdam Jane, Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer, International Journal of Refugee Law Vol.23 N°1 pp2-27.Cet auteur rassemble beaucoup de ces arguments auxquels nous répondons.

25- Cournil Christel, A la recherche d'une protection pour les « réfugiés environnementaux »:actions, obstacles, enjeux et protections, Revue Asylon(s), n°6, novembre 2008.

Cournil Christel, Les défis du droit international pour protéger les « réfugiés climatiques » : réflexions sur les pistes actuellement proposées, in Cournil C, Colard Fabregoule C (dir), Les changements climatiques et les défis du droit, Bruylant, 2010, pp345-372.

Cournil Christel, Les migrations et déplacements climatiques : quelle gouvernance, quels droits ? Draft-Contribution écrite de la communication orale à l'AFSP, 31 août 2011.

26-Principes directeurs Manuel d'explication des principes directeurs relatifs aux déplacés internes, OCHA, Brookings Project on Internal Displacement, voir aussi site du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Voir aussi Dix ans d'application de Principes directeurs, Revue Migrations Forcées, décembre 2008.

Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophes et la résilience des personnes, Conseil de l'Europe, Michel Prieur. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) 15avril 2011.

Page 19

Principes Nansen : ces dix principes ont été adoptés en juin 2011 à Oslo par la Conférence Nansen sur le changement climatique et les déplacements de population au XXIe siècle.

L'initiative Nansen, lancée en octobre 2012, par la Norvège et la Suisse a pour objectif « d'établir un consensus entre les Etats sur la meilleure manière de traiter le déplacement transfrontalier dans le contexte des catastrophes à déclenchement soudain ou lent. »Walter Kalin en est un des responsables.

Voir aussi Walter Kalin et Nina Schrepfer, Rapport 80pages, « Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches”, UNHCR, Division of International Protection, february 2012, PPLA/2012/01.

27-Ost François, Générations futures et patrimoine, in les clefs du XXIe siècle, Seuil, Unesco, 2000,p 207à 212.

