

Les migrants climatiques : symptômes d'une gouvernance mondiale de la migration défailante ?*

par Marie COURTOY

Master en droit UCLouvain

*Membre de l'Équipe droits européens et migrations (EDEM)
de l'UCLouvain*

INTRODUCTION

Migration et changements climatiques : assurément des mots qui évoquent deux des plus grands défis de notre temps ¹. L'un et l'autre éveillent en nous des représentations souvent teintées d'incompréhension ou de peur, voire des sentiments d'impuissance. Sans cesse repris dans les discours, ils ne peuvent plus nous être étrangers. Pas surprenant dès lors qu'ils suscitent tant d'attention une fois réunis. La « migration climatique » fait aujourd'hui partie des sujets d'actualité incontournables.

Si cette appellation suggère un lien élémentaire de cause à effet, la relation entre changements climatiques et migration est en fait bien plus complexe. Il serait erroné de croire que les changements climatiques impliquent *ipso facto* des mouvements migratoires ou même de penser que les déplacements qu'ils peuvent entraîner sont du même type. Dans les petits États insulaires en développement tels que les Maldives, Kiribati et Tuvalu, des pans entiers de la population risquent de devoir fuir face à la montée des eaux qui menace l'ensemble du territoire. Divers événements météorologiques provoqueront des déplacements internes de courte distance, ou peut-être une migration internationale pour les personnes plus aisées. À l'inverse, certaines familles plus

* Le présent article est une version remaniée du mémoire de l'auteur qui s'est vu attribuer le prix Jacques Falys 2018, récompensant le meilleur mémoire de fin d'études pour la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve. L'auteur poursuivra ses recherches dans le cadre d'une thèse, n'hésitez donc pas à la contacter pour tout commentaire (marie_co@hotmail.com).

L'auteur tient également à remercier quelques personnes pour leur aide précieuse lors de la rédaction du présent article et du mémoire qui l'a précédé : son promoteur, Monsieur Nicolas Bonbled, pour ses conseils et son soutien depuis le début de l'aventure ; Madame Marie-Claire Foblets, pour lui avoir permis de s'immiscer dans le monde de la recherche en anthropologie juridique, avec toute sa bienveillance ; Monsieur Luc Leboeuf, pour l'avoir intégrée à la conférence qu'il organisait et pour les judicieux conseils qu'il lui a prodigués à cette occasion ; ses proches finalement, pour leur inaltérable soutien tout au long de ce chemin, et en particulier son père pour son œil avisé lors de la relecture.

¹ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, Cheltenham, Elgar Studies in Climate Law, 2016, p. 55.

vulnérables seront réduites à abandonner la migration économique à laquelle elles recouraient pour diversifier leurs sources de revenus et se retrouveront ainsi « piégées »². D'autres effets se feront ressentir dans un second temps, lorsque les mouvements migratoires auront provoqué une surdensité de la population dans certaines régions, créant de ce fait des conflits autour des ressources. Loin d'être linéaire, le lien entre migration et changements climatiques couvre donc une grande diversité de situations.

Cela a fait et fait encore couler beaucoup d'encre. L'idée d'une migration liée à l'environnement n'est pourtant pas neuve. La qualification de ce qui était alors appelé les « réfugiés environnementaux » remonte aux années 1970³ où le terme fait son apparition en réaction aux crises environnementales⁴. Assez rapidement cependant, la sous-catégorie des « réfugiés climatiques » a été davantage popularisée dans un contexte marqué par l'intensification des changements climatiques globaux⁵. Si la prise de conscience a mis du temps à émerger, la question est aujourd'hui établie depuis plusieurs dizaines d'années.

Elle reste toutefois passionnante en ce qu'elle fait naître un flot intarissable de solutions juridiques. Située à l'intersection de multiples branches du droit, la question laisse libre cours à l'imagination des auteurs dans leur recherche de réponses. De l'élargissement de la Convention internationale relative au statut des réfugiés⁶ (ci-après, Convention de Genève) à la création d'une nouvelle convention sous l'auspice de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques⁷, en passant par une interprétation extensive des droits de l'homme, divers domaines du droit ont été réquisitionnés.

Malgré l'intérêt des nombreuses approches proposées ces dernières années, aucune ne s'est encore imposée. Et c'est sans doute là que réside la cause principale de cette abondante littérature. Les migrants environnementaux, plus que tous les autres, semblent subir une situation dont ils ne sont pas les

² Government Office for Science, *Foresight : Migration et changements environnementaux planétaires. Rapport final du projet : Synthèse*, Londres, 2011, p. 6, disponible à l'adresse https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287783/12-569-migration-and-global-environmental-change-summary-french.pdf (consulté le 31 janvier 2019 — l'ensemble des sources électroniques dans la suite du présent article étaient disponibles à la même date) ; S. LUBKEMANN, « Involuntary Immobility: On a Theoretical Invisibility in Forced Migration Studies », *Journal of Refugee Studies*, vol. 21, 2008, pp. 454-475.

³ Le concept fut inventé par Lester Brown (G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium », *Fordham Envtl. L. Rev.*, vol. 20, n° 2, 2017, p. 382).

⁴ C. FARBOTKO et H. LAZRUS, « The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », *Global Environmental Change*, vol. 22, 2012, p. 384.

⁵ I.I. BERCHIN, I. BLASI VALDUGA, J. GARCIA et J.B.S.O. DE ANDRADE GUERRA, « Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees », *Geoforum*, vol. 84, 2017, p. 149.

⁶ Signée à Genève, le 28 juillet 1951.

⁷ Signée à New York, le 9 mai 1992.

principaux responsables, à laquelle ils ne peuvent rien faire et pour laquelle ils ont cruellement besoin d'une protection. Cela est d'autant plus flagrant pour les migrants climatiques où la responsabilité peut être attribuée à des personnes qui, quant à elles, en subissent rarement les conséquences ou à tout le moins dans une moindre mesure.

Comment se fait-il qu'une lacune juridique aussi importante — qualifiée de « violence légale » par certains ⁸ — n'ait pas encore pu être comblée ? Tel est l'objet de la présente étude. Si le droit international n'offre aujourd'hui aucune protection aux migrants climatiques (Chapitre 1), rien ne nous laisse croire qu'il en sera capable demain en usant de ses rouages traditionnels (Chapitre 2). Au contraire, la question de la migration climatique met en lumière la faiblesse essentielle de la gouvernance internationale actuelle de la migration, à savoir le fait que la migration échappe largement au droit international qui ne prend en considération qu'une fraction infime de ceux qui se déplacent. Peut-être le temps est-il venu d'en prendre conscience et de le changer (Chapitre 3) ?

Notons dès à présent que l'étude ne se limite pas à employer des critères d'évaluation purement légaux ⁹. Une approche multidisciplinaire nous paraît en effet indispensable lorsqu'il est question de migrations, où de nombreux enjeux extérieurs s'immiscent dans les choix juridiques.

CHAPITRE 1. — UNE PROTECTION INEXISTANTE

Hormis les éventuels prolongements qu'autorisent les droits de l'homme (Section 2), le droit international actuel ne protège qu'une catégorie de migrants : les réfugiés ¹⁰. Ces derniers constituent l'exception à la règle, puisqu'ils sont les seuls à disposer du droit de séjourner hors de leur pays sans devoir obtenir le consentement de l'État qui les reçoit. Quiconque souhaite bénéficier d'une protection se voit donc dans l'obligation d'entrer dans la

⁸ Selon les termes de Shweta Jayawardhan, qui reprend ceux de Tracey Skillington (S. JAYAWARDHAN, « Vulnerability and Climate Change Induced Human Displacement », *Conscience*, n° 17, 2017, p. 112).

⁹ Nous nous plaçons dans la position d'un observateur externe modéré, qui étudie son objet de manière interne pour mieux le cerner avant de faire un pas de côté pour le déconstruire à l'aide de considérations extérieures (F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des FUSL, 2002, p. 459).

¹⁰ Il faut évidemment y ajouter les protections subsidiaires reconnues au niveau régional ou au niveau national, mais nous ne les prenons pas en considération dans la mesure où elles ne peuvent, en toute hypothèse, pas être généralisées puisqu'elles couvrent uniquement certaines régions ou certains pays. Elles subiront de plus les mêmes limites qu'une extension du régime établi par la Convention de Genève. Quant au statut d'apatride, nous ne l'évoquons pas puisqu'il ne concernera qu'une part minime des migrants climatiques, si tant est qu'il s'applique.

définition que leur donne la Convention de Genève. Délibérément étroite dès ses débuts et interprétée de manière encore plus restrictive à l'heure actuelle, cette définition semble toutefois laisser peu de place à la possibilité que les migrants climatiques puissent y être inclus (Section 1).

Section 1. — La Convention de Genève ou une protection bien (dé)limitée

La Convention de Genève définit le réfugié comme la personne qui, « 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 »¹¹. La doctrine s'accorde, majoritairement¹², à considérer qu'elle est trop étroite que pour englober les migrants climatiques¹³.

La principale difficulté relève sans doute de la notion de persécution. Bien que certains argumentent en ce sens¹⁴, l'idée d'une « persécution environnementale » est difficilement soutenable¹⁵. Le seuil de souffrance requis par le droit international actuel pour atteindre le niveau de « persécution » ne semble pas atteint par les migrants climatiques¹⁶ et, au-delà encore¹⁷, il serait ardu d'identifier un « agent de persécution ». S'il est maintenant établi que les activités humaines ont un impact sur les changements climatiques, il reste en effet

¹¹ Article 1, A, 2, de la Convention de Genève.

¹² Mais non de manière unanime : on trouve des exceptions. Kolmannskog plaide pour une interprétation dynamique de la Convention qui inclurait les « réfugiés » climatiques (V. KOLMANNSSKOG, « Climate change, environmental displacement and international law », *Journal of International Development*, vol. 24, 2012, p. 1075). Keane évoque l'école libérale qui pousse à l'interprétation extensive de la Convention de Genève dans la lignée de l'évolution des droits de l'homme (D. KEANE, « The environment causes and consequences of migration : A search for the meaning of environmental refugees », *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, vol. 16, n° 2, 2004, p. 215).

¹³ Jeanhee Hong perçoit même dans les travaux préparatoires de la Convention de Genève une reconnaissance de l'impact des catastrophes environnementales sur la migration et un refus volontaire de ne pas les intégrer (J. HONG, « Refugees of the 21st Century: Environmental Injustice », *Cornell J.L. & Pub. Pol'y*, vol. 10, Iss. 2, 2001, p. 332).

¹⁴ S. QUILLERÉ-MAJZOU, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l'«ecoprofugus»? », *R.D.I.D.C.*, vol. 4, 2009, p. 626 ; L. WESTRA, *Environmental Justice and the rights of ecological refugees*, Londres, Earthscan, 2009 ; A. SIMMS, « Éco-réfugiés une lutte pour la reconnaissance », *Chroniques de l'ONU*, 1^{er} janvier 2007.

¹⁵ Voy. la réaction de la cour d'appel de Nouvelle-Zélande qui décrit cela comme une tentative « to stand the Convention on its head » (cour d'appel de Nouvelle-Zélande (ci-après NZCA), 8 mai 2014, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, n° 173, CA50/2014, § 40).

¹⁶ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », in C.P. CARLARNE, K.R. GRAY et R. TARASOFKY (eds), *Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 522.

¹⁷ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., p. 111.

encore à prouver que le mal subi est la conséquence intentionnelle¹⁸ et directe des émissions d'un État en particulier¹⁹ et que l'État en question viole en cela une obligation internationale à laquelle il était tenu²⁰. Cela renverserait de plus le paradigme traditionnel : alors que les réfugiés fuient normalement l'État qui les persécute ou l'État qui est incapable ou ne veut pas les protéger de l'acteur non étatique qui les persécute, les migrants climatiques se rendent à l'inverse souvent vers les États qui ont majoritairement contribué aux changements climatiques²¹.

Quand bien même serait-il possible de surmonter ces défis, encore faudrait-il démontrer un lien avec l'un des cinq motifs de persécution prévus par l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Le problème est que les impacts environnementaux des changements climatiques sont largement indiscriminés²². Bien qu'ils touchent davantage les États à faibles ressources, ce ne sont pas les effets discriminants qui comptent mais l'intention de discriminer un groupe en particulier²³. Il semble dès lors très improbable²⁴ que la tentative de certains auteurs²⁵ d'user de la notion de « groupe social » aboutisse, en dehors de circonstances très spécifiques²⁶. La répartition inéquitable des impacts environnementaux n'est en effet liée à aucune caractéristique fondamentale du groupe au-delà du risque de persécution lui-même²⁷.

¹⁸ Voy. le rejet par la Cour de l'hypothèse avancée par Teitiota — selon laquelle la communauté internationale était le persécuteur — au motif que la communauté internationale n'avait aucune raison de vouloir causer du mal aux petits États insulaires en développement (Haute Cour de Nouvelle-Zélande (ci-après NZHC), 26 novembre 2013, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, n° 3125, CIV-2013-404-3528, § 55).

¹⁹ Ce qui est impossible en l'état actuel de la science (W. KÄLIN et N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, 2012, p. 31, disponible à l'adresse <http://www.refworld.org/docid/4f38a9422.html> ; J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 97).

²⁰ X.-Y. NI, « A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees" », *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.*, vol. 38, 2015, p. 354.

²¹ J. MCADAM, « The emerging New-Zealand jurisprudence on climate change, disasters and displacement », *Migration Studies*, vol. 3, n° 1, 2015, p. 134.

²² X.-Y. NI, « A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees" », *op. cit.*, p. 340.

²³ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 113.

²⁴ Et ce d'autant plus, suite à l'arrêt du Conseil d'État français qui refuse la qualification de « groupe social » aux victimes de Tchernobyl (15 mars 2000, n° 185837).

²⁵ Voy. notamment T. DUONG, « When Islands Drown: The Plight of « Climate Change Refugees » and Recourse to International Human Rights Law », *U. Pa. J. Int'l L.*, vol. 31, Iss. 4, 2014, p. 1265 ; S. QUILLERÉ-MAJZOUB, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l'"ecoprofugus" ? », *op. cit.*, p. 635.

²⁶ Tel serait notamment le cas si la dégradation environnementale mène à des conflits qui ciblent en particulier un segment de la population (X.-Y. NI, « A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees" », *op. cit.*, p. 341).

²⁷ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », *op. cit.*, p. 523.

En tout état de cause, les catastrophes naturelles ont été explicitement exclues des causes possibles menant au statut de réfugié par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans son *Guide des procédures* ²⁸.

Il précise toutefois que tel sera le cas « à moins que de surcroît ces victimes ne craignent avec raison d'être persécutées pour l'un des motifs prévus » ²⁹. La Convention de Genève ne requiert en effet pas que la persécution soit la seule raison ni même la raison principale empêchant le retour ³⁰. Certains bénéficieront donc de ce régime, non pour la dégradation environnementale en tant que telle ³¹, mais seulement parce que d'autres causes s'y superposent ³². Ce régime ne pourra par définition couvrir l'ensemble des migrants climatiques ³³.

Ceux qui n'en feront pas partie se retrouveront alors dans la même position que les migrants économiques, c'est-à-dire sans protection aucune, sauf à disposer d'un droit sur une autre base. La gouvernance internationale actuelle de la migration ne leur accordera pas de label particulier à défaut d'entrer dans celui de réfugié ³⁴. Seuls ces derniers feront l'objet d'une protection imposée à l'État, les autres risquant une interdiction, une détention ou une expulsion s'ils ne disposent pas par ailleurs d'un titre de séjour valable, par exemple pour des raisons professionnelles, familiales ou académiques ³⁵. Leur déplacement sera perçu comme volontaire et se trouvera soumis au bon vouloir

²⁸ Voy. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *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 des réfugiés*, 1^{er} janvier 1992, § 39. Cela a été rappelé en 2004 par le Haut-Commissaire aux Réfugiés (R. LUBBERS, « Refugees and Migrants: Defining the Difference », BBC News, 5 avril 2004, disponible à l'adresse http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/3516112.stm).

²⁹ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Guide des procédures*, op. cit., § 39.

³⁰ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., p. 111.

³¹ P.D. WARREN, « Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the "Climate Change Displacement Coordination Facility" », *Colum. L. Rev.*, vol. 116, 2013, p. 2117.

³² Tel sera le cas quand certaines personnes sont persécutées en raison d'un conflit résultant d'un changement environnemental (R. LYSTER, « Protecting the Human Rights of Climate Displaced Persons: The Promise and Limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change », in A. GREAR et L. KOTZE (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 432) ou lorsque l'État refuse l'aide humanitaire à certaines personnes sur une base discriminatoire (Tribunal d'Immigration et de Protection de Nouvelle-Zélande (ci-après NZIPT), 25 juin 2013, *AF (Kiribati)*, n° 800413, §§ 58-59), utilisant dès lors l'environnement comme un instrument d'oppression politique (G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium », op. cit., p. 385), à condition que ces personnes franchissent de plus une frontière internationale (L. NISHIMURA, « "Climate Change Migrants": Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies », *IJRL*, vol. 27, Iss. 1, 2015, p. 114).

³³ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 522.

³⁴ Ou d'apatride (B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., p. 134).

³⁵ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », op. cit., p. 521.

des États aux portes desquels ils se présentent. La gouvernance internationale de la migration est en effet basée sur une dichotomie entre deux catégories : l'une — restrictive — accordant une protection à ceux qui y entrent, l'autre — résiduaire — n'attachant aucun droit au fait d'y appartenir. Il semble pourtant probable que leurs mouvements ne soient pas complètement volontaires ³⁶.

Section 2. — Les droits de l'homme ou un espoir vain

Face à une exception à la souveraineté étatique si faible, les droits de l'homme présentent un certain potentiel qui n'a pas échappé à la Conférence de Nansen en 2011 ³⁷. Régime à vocation universelle, il a en effet l'avantage de s'appliquer à toute personne par le simple fait d'appartenir à la communauté humaine, quel que soit le territoire sur lequel elle se trouve.

Le principe de non-refoulement, en particulier, vient tempérer le caractère très restrictif du statut de réfugié en interdisant aux États de renvoyer une personne vers un pays où elle risque des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou une privation arbitraire de sa vie. Il semble offrir des perspectives prometteuses puisque l'impact cumulatif des préjudices socio-économiques peut atteindre le niveau de « traitement inhumain ou dégradant » ³⁸. Néanmoins, les cours et tribunaux ont prudemment circonscrit la notion afin d'éviter que n'y entrent les revendications relatives à la pauvreté, au chômage ou aux soins médicaux, sauf dans des circonstances exceptionnelles ³⁹. Vikram Kolmannskog se montre quant à lui optimiste par rapport à la reconnaissance par la Cour européenne des droits de l'homme de la prise en compte des conditions humanitaires ⁴⁰. Si le test opéré par la Cour est exigeant quand les conditions sont « *solely or even predominantly attributable to poverty or to the State's lack of resources to deal with a naturally occurring phenomenon* » ⁴¹ puisqu'il se limite à « des cas très exceptionnels, lorsque les considérations humanitaires militant contre l'expulsion sont impérieuses » ⁴², le standard qu'elle applique quand d'autres facteurs interviennent se fait plus indulgent et n'exige dès lors

³⁶ E. FERRIS et J. BERGMANN, « Soft law, migration and climate change governance », *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 8, n° 1, 2017, p. 9.

³⁷ THE NANSEN CONFERENCE, *Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo, 5-7 juin 2011, p. 19, § 22, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>.

³⁸ Voy. Cour eur. D.H., 28 juin 2011, *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, requêtes nos 8319/07 et 11449/07 ; UK House of Lords, 3 novembre 2005, *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, [2005] UKHL 66.

³⁹ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », *op. cit.*, p. 525.

⁴⁰ V. KOLMANSKOG, « Climate change, environmental displacement and international law », *op. cit.*, p. 1077.

⁴¹ Cour eur. D.H., 28 juin 2011, *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, req. nos 8319/07 et 11449/07, § 282.

⁴² Cour eur. D.H., 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, req. n° 26565/05, § 42.

plus que de vérifier la capacité du requérant « *to cater for his most basic needs: food, hygiene and a place to live* »⁴³.

Une limite subsistera toutefois toujours : ne seront jamais protégées d'un retour forcé les personnes qui souhaitent quitter l'endroit où elles vivent avant que leur situation ne devienne intolérable⁴⁴. Et quand bien même les migrants en bénéficieraient, l'interdiction pour un État de refouler une personne n'implique pas dans son chef une obligation de lui accorder un droit de résidence permanente⁴⁵. Le statut de ces personnes restera donc incertain⁴⁶.

Plus généralement, l'obligation pour les États de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme se révèle pertinente dans le contexte des changements climatiques où il est du devoir des États de protéger les personnes contre les préjudices prévisibles⁴⁷. Le lien entre dégradations environnementales et droits de l'homme ne fait plus de doute dès lors qu'il est établi que les premières sont susceptibles de porter atteinte aux seconds⁴⁸. Michel Prieur met notamment en évidence la menace pour les droits économiques, sociaux et culturels tels que le droit à l'alimentation, à un vêtement et à un logement suffisant⁴⁹, mais aussi le droit à la vie⁵⁰ et le droit à la santé⁵¹. C'est ainsi que le Tribunal d'Immigration et de Protection de Nouvelle-Zélande a reconnu que les désastres naturels — liés aux changements climatiques ou non — pouvaient fonder une demande de protection basée sur les droits de l'homme⁵², tout en précisant que cela ne pouvait constituer un fardeau intolérable à charge des

⁴³ Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, req. n° 30696/09, § 254.

⁴⁴ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », *op. cit.*, pp. 525-526.

⁴⁵ R. LÉAL-ARCAS, « Climate migrants: Legal options », *Procedia — Social and Behavioral Sciences*, vol. 37, 2012, p. 94.

⁴⁶ W. KALIN et N. SCHREFFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ Conseil des droits de l'homme, *Droits de l'homme et changements climatiques*, A/HRC/26/L.33/Rev.1, 25 juin 2014, § 1, disponible à l'adresse http://ap.ohchr.org/Documents/F/HRC/d_res_dec/A_HRC_26_L33_rev1.pdf.

⁴⁸ N. HÖING et J. RAZZAQUE, « Unknowledge and unwanted? “Environmental refugees” in search of a legal status », *Journal of Global Ethics*, vol. 8, n° 1, 2012, p. 25.

⁴⁹ Ils sont garantis par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (signé à New York, le 16 décembre 1966), qui a été interprété par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels comme s'appliquant à tous et y compris en temps de crise (Commentaire général n° 7 du 20 mai 1997 ; Observation générale n° 13 du 8 décembre 1999, §§ 6 et 17).

⁵⁰ Lequel est un droit indérogeable selon l'article 4.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (signé à New York, le 16 décembre 1966), l'article 15.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (signée à Rome, le 4 novembre 1950) et l'article 27.2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (signée à San José, le 22 novembre 1969), les autres conventions ne permettant pas de dérogations.

⁵¹ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 1001.

⁵² NZIPT, 4 juin 2014, *AC (Tuvalu)*, n° 800517-520, § 70.

États⁵³. Ce faible degré d'exigence en matière d'obligations positives quand il en vient à protéger leur population face aux désastres naturels semble également partagé par la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁴.

Cela a conduit certains auteurs à considérer que le problème n'est pas tant une absence de droit qu'un manque d'effectivité des droits existants⁵⁵. Si la promotion des droits de l'homme revient en priorité à l'État sur le territoire duquel se trouvent les personnes en besoin de protection, il est souvent dans l'incapacité de les réaliser pleinement⁵⁶. La responsabilité extraterritoriale étant encore loin d'être acceptée, les autres États ne s'estiment nullement dans l'obligation de leur porter assistance mais tendent au contraire à considérer qu'il s'agit de charité⁵⁷. De la même manière, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁵⁸, qui ne sont qu'un effort pédagogique de synthèse des droits existants⁵⁹, ont été critiqués en ce qu'ils ne résolvent pas le problème de l'incapacité des États⁶⁰. Or, les États plus pauvres devant souvent faire face à davantage de catastrophes, il n'est pas étonnant de remarquer que les Principes directeurs manquent d'effectivité⁶¹.

CHAPITRE 2. — DES TENTATIVES DE PROTECTION CLASSIQUE VOUÉES À L'ÉCHEC

Bien que la dichotomie classique entre réfugiés et migrants économiques soit supposée englober l'entière réalité migratoire, il semble que les migrants climatiques « brouille[nt] les catégories classiques du droit »⁶². C'est la raison pour laquelle de nombreux auteurs ont tenté de créer une place au profit des migrants climatiques dans le schéma classique, que ce soit par l'extension du régime de protection offert aux réfugiés (Section 1) ou par l'ajout d'un nouveau régime de protection leur étant exclusivement dédié (Section 2).

⁵³ NZIPT, 4 juin 2014, *AC (Tuvalu)*, n° 800517-520, § 75.

⁵⁴ J. MCADAM, « Building international approaches to climate change, disasters, and displacement », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 33, n° 2, 2016, p. 6.

⁵⁵ J. MCADAM, « Climate Change-related Displacement of Persons », *op. cit.*, p. 533.

⁵⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 66.

⁵⁸ NATIONS UNIES, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, E/CN.4/1998/53/Add.2, du 11 février 1998.

⁵⁹ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 125.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁶¹ C. COUNIL, « Les défis du droit international pour protéger les “réfugiés climatiques” : réflexions sur les pistes actuellement proposées », in C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit : actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 355.

⁶² *Ibid.*, p. 348.

Section 1. — Le refus d'une extension du régime classique

Comme l'a relevé la Haute Cour de Nouvelle-Zélande, dès lors qu'il s'agit de modifier l'étendue de la Convention de Genève, la tâche revient à la législature et non aux cours ⁶³. Si le régime des réfugiés ne s'applique pas à l'heure actuelle aux migrants climatiques, faudrait-il le modifier pour les y intégrer ? L'idée présente en effet un certain attrait tant il est vrai qu'il s'agit d'un instrument socialement construit qui peut évoluer avec son temps ⁶⁴. L'histoire même de la Convention de Genève démontre le besoin de flexibilité ⁶⁵, tout comme de manière plus générale la gouvernance de la migration forcée qui a évolué étape par étape, élargissant peu à peu le champ de protection offert aux personnes en mouvement par analogie avec ceux qui en bénéficiaient déjà ⁶⁶. Cependant, trois raisons nous apparaissent fonder un refus de cette option.

Tout d'abord, le statut de réfugié ne nous paraît pas pertinent en ce qu'il reste trop étroit à différents égards. La première carence, et sans doute la plus importante, concerne les mouvements internes : ne peut être réfugié que celui qui passe une frontière internationale ⁶⁷. Soumis aux principes de non-ingérence dans les affaires de l'État et de respect de l'intégrité territoriale ⁶⁸, le droit international des réfugiés ne prend pas en compte les personnes qui se déplacent à l'intérieur de leur pays. Il est pourtant établi à l'heure actuelle que cela représentera la plupart des victimes poussées à migrer à cause de catastrophes environnementales ⁶⁹. Une autre déficience majeure du régime établi par la Convention de Genève est qu'il requiert que le mouvement ait été forcé. Or, la migration liée aux événements climatiques à évolution lente sera considérée comme de la migration économique « volontaire » ⁷⁰ à partir du moment où le mouvement anticipe le mal. Même si c'est la sévérité et non le moment

⁶³ NZHC, 26 novembre 2013, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, n° 3125, CIV-2013-404-3528, § 51.

⁶⁴ V. KOLMANNSSKOG, « Climate change, environmental displacement and international law », *op. cit.*, p. 1075.

⁶⁵ N. HÖING et J. RAZZAQUE, « Unknowledged and unwanted? "Environmental refugees" in search of a legal status », *op. cit.*, p. 26.

⁶⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 148.

⁶⁷ Article 1^{er} de la Convention de Genève.

⁶⁸ C. COUNIL et P. MAZZEGA, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 1, 2007, p. 12.

⁶⁹ Voy. le récent rapport de la Banque Mondiale qui justifie son choix de se focaliser sur la migration interne en relation avec les changements climatiques : « *Internal, rather than cross-border, migration is the report's central focus for good reasons. There is growing recognition among researchers that more people will move within national borders to escape the effects of slow-onset climate change, such as droughts, crop failure, and rising seas.* » (K.K. RIGAUD, A. DE SHERBININ, B. JONES, J. BERGMANN, V. CLEMENT, K. OBER, J. SCHEWE, S. ADAMO, B. MCCUSKER, S. HEUSER et A. MIDGLEY, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Washington, World Bank, p. XVII, disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>).

⁷⁰ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 153.

auquel intervient le mal qui détermine le besoin de protection, les deux seront en effet souvent liés ⁷¹. Enfin, si la protection internationale requiert l'absence d'alternatives raisonnables de protection interne, ces dernières seront souvent ⁷² disponibles dans le cas de dégradations environnementales dans la mesure où elles affectent rarement l'entièreté du pays ⁷³. La Convention de Genève, même étendue aux causes climatiques, négligerait la plus grande partie des migrants climatiques.

Ensuite, l'extension de ce qui a été conçu comme une exception dès le départ nous paraît politiquement irréaliste. La Convention de Genève n'a jamais eu pour objectif de protéger l'ensemble des migrants forcés ⁷⁴. Fruit d'un compromis avec la souveraineté étatique, elle a dès le départ rejeté l'idée d'une protection globale, laissant ainsi sans réponse la plupart des personnes dont les droits humains étaient menacés ⁷⁵. Les autres migrants involontaires n'ont donc pas été oubliés, mais simplement exclus ⁷⁶. Malgré les vœux exprimés dans l'Acte final d'un instrument servant « *as an example exceeding its contractual scope* » ⁷⁷, ce qui n'a pas pu être atteint en 1951 a peu de chances d'être accepté à l'heure actuelle.

La Convention de Genève fait aujourd'hui l'objet d'une interprétation encore plus restrictive. Les mécanismes d'éligibilité restent du ressort des États qui disposent dès lors d'une marge de manœuvre énorme dans l'application du droit des réfugiés ⁷⁸. Seul est en effet reconnu le droit de demander l'asile, et non celui de l'obtenir. Si la situation économique et politique d'après-guerre encourageait l'octroi en masse du statut de réfugié, tel n'est plus le cas à la fin de la guerre froide avec la mondialisation des échanges économiques où

⁷¹ J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *IJRL*, vol. 23, n° 1, 2011, p. 10.

⁷² Mais pas toujours. Benoit Mayer cite deux hypothèses où une protection interne alternative n'est pas envisageable : les petits États insulaires « en train de sombrer » et les concentrations démographiques extrêmes dans des espaces confinés (B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., pp. 116-117).

⁷³ *Ibid.*, p. 116.

⁷⁴ F. CRÉPEAU et B. MAYER, « Introduction », in F. CRÉPEAU et B. MAYER (eds), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 8.

⁷⁵ J.C. HATHAWAY, « A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law », *Harv. Int'l L.J.*, vol. 31, 1990, pp. 132-133.

⁷⁶ Benoit Mayer va jusqu'à considérer la Convention de Genève comme « *a device for exclusion* » (B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., p. 173).

⁷⁷ United Nations General Assembly, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 juillet 1951, § IV, E, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html>.

⁷⁸ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, op. cit., p. 528.

l'interprétation se fait de plus en plus sélective ⁷⁹. Dans un tel contexte, rouvrir le débat sur ce que la Convention de Genève doit contenir ou non risquerait de lui être plus préjudiciable qu'avantageux et de mettre en danger les acquis de 1951 ⁸⁰. Au-delà même de la crainte de revoir à la baisse les protections qui y sont offertes, l'éparpillement d'une protection qui se veut spécifique à un groupe déterminé de personnes diminue la capacité institutionnelle du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés à répondre de son mandat essentiel ⁸¹.

Enfin, la méthode prônée par la Convention de Genève ne nous paraît pas adéquate pour appréhender la question des migrants climatiques. En sus du problème déjà évoqué de la nature interétatique du régime qui empêche toute prise en considération de la migration interne, le système établit une approche individualisée ⁸² de la protection qui ne correspond pas aux catastrophes climatiques qui amènent des populations entières à trouver refuge ailleurs ⁸³. Plus que des individus seuls qui demandent un examen au cas par cas de leur situation, une approche *prima facie* ⁸⁴ accompagnée de droits familiaux et culturels ⁸⁵ semble mieux indiquée pour y répondre. De plus, la relation qu'entretiennent les migrants climatiques avec leurs pays d'origine est tout à fait différente — puisqu'ils bénéficient encore de leur protection ⁸⁶ — et

⁷⁹ L. LEGOUX, « Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe », *Revue Tiers-Monde*, n° 204, 2010, pp. 57-58.

⁸⁰ R. Lyster, « Protecting the Human Rights of Climate Displaced Persons: The Promise and Limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change », *op. cit.*, p. 428 ; Norwegian Refugee Council, *Climate Changed: People Displaced*, 2009, p. 18, disponible à l'adresse <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/climate-changed---people-displaced.pdf> ; United Nations High Commissioner for Refugees, *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, 2009, p. 9, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf>.

⁸¹ Alexander Betts retrace l'évolution du rôle qu'a pris le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés de manière à suivre les États dans leurs tentatives d'user des régimes parallèles alternatifs et souligne la tension qui existe entre maintenir sa pertinence auprès d'États qui la fuient et garantir ses principes premiers et la clarté de son mandat (A. BETTS, « The Impact of Global Migration Governance on UNHCR », in K. KOSER et S. MARTIN (eds), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies*, New York, Berghahn, 2011, pp. 239-259).

⁸² Selon les termes de Monique Chemillier-Gendreau, « [l]e droit d'asile lui-même a fait l'objet d'une construction juridique où triomphe l'individualisme » (M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Faut-il un statut international du réfugié écologique ? », *Rev. eur. dr. env.*, 2006, n° 4, p. 449). Elle se réfère à cet égard à la thèse de François Crépeau (F. CRÉPEAU, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 57 et s.).

⁸³ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 164.

⁸⁴ C. COUNIL et P. MAZZEGA, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue européenne des migrations internationales*, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁵ B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : Critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, n° 7(1), 2011, p. 55.

⁸⁶ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, *op. cit.*, p. 521.

permet d'envisager des solutions en collaboration avec ces pays d'envoi ⁸⁷. Comme l'explique Luc Legoux :

« La protection des réfugiés est un acte politique de condamnation des persécutions et de défense de la liberté. La protection des migrants climatiques est, ou plutôt devrait être, un acte de gestion internationale des populations dans un contexte de pénuries localisées d'espaces habitables » ⁸⁸.

Cette réponse collective à laquelle sont associés les pays d'origine peut même souvent être planifiée ⁸⁹, une opportunité qui se distingue également du droit international des réfugiés. Contrairement au statut de réfugié qui n'est accordé qu'après que les dangers soient devenus suffisamment concrets, la problématique des migrants climatiques demande en effet à pouvoir prendre en compte les mouvements qui anticipent des situations extrêmes ⁹⁰.

Plus loin encore dans le manque d'adéquation d'une telle réponse, accorder le statut de réfugié a souvent été jugé trop simpliste. Comme en témoignait un activiste climatique de Kiribati, une île menacée par la montée du niveau de la mer : « *Some of us might think climate change is just about moving people to a safer place. But it's about equity, identity and human rights* » ⁹¹. Les migrants climatiques craignent en effet souvent de perdre leur identité et ne pas parvenir à s'intégrer dans une société radicalement différente ⁹². Les citoyens de Kiribati ont d'ailleurs exprimé leur refus d'être étiquetés en tant que « réfugiés » qui traduit selon eux un appel à l'aide et un manque de dignité en contradiction avec leurs valeurs ⁹³. De façon intéressante, quand ce fut la Louisiane qui subit l'ouragan Katrina, le Président Georges W. Bush avait tenu à préciser que ce n'était pas des réfugiés :

⁸⁷ M. TISSIER-RAFFIN, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 23, nbp. 14.

⁸⁸ L. LEGOUX, « Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe », *op. cit.*, p. 67.

⁸⁹ L. NISHIMURA, « "Climate Change Migrants": Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies », *op. cit.*, p. 126.

⁹⁰ J. MCADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy (International Dialogue on Migration 2011: The Future of Migration: Building Capacities for Change: Intersessional Workshop on Climate Change, Environmental Degradation and Migration)*, Geneva, International Organization for Migration, 29-30 mars 2011, p. 3, disponible à l'adresse <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/SessionIII-Paper-McAdam-Session.pdf>.

⁹¹ M. TIMON, *Pacific Calling Partnership Fundraiser*, Wollongong, 2010, in C. FARBOTKO et H. LAZRUS, *op. cit.*, p. 383.

⁹² B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : Critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, *op. cit.*, p. 55.

⁹³ X.-Y. NI, « A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees" », *op. cit.*, p. 335.

« *They are Americans, and they need the help and love and compassion of our fellow citizens* » ⁹⁴.

C'est à cette conclusion qu'était arrivée la cour d'appel de Nouvelle-Zélande :

« *No-one should read this judgment as downplaying the importance of climate change. It is a major and growing concern for the international community. The point this judgment makes is that climate change and its effect on countries like Kiribati is not appropriately addressed under the Refugee Convention* » ⁹⁵.

Section 2. — La création improbable d'un nouveau régime de protection

S'il ne semble ni possible ni souhaitable pour les migrants climatiques de bénéficier de la protection offerte aux réfugiés, qu'en est-il de la proposition de les constituer en une catégorie distincte soumise à un nouveau régime de protection propre par l'adoption d'un traité leur étant exclusivement dédié ⁹⁶ ?

Nombre d'auteurs se sont essayés à cet exercice, que ce soit vis-à-vis des migrants environnementaux dans leur globalité ou seulement vis-à-vis des migrants climatiques.

Michel Prieur et son équipe ⁹⁷ font partie des défenseurs de la première option. Leur projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux ⁹⁸, souvent cité pour son aboutissement ⁹⁹ et son origi-

⁹⁴ THE WHITE HOUSE, « President Meets with Representatives from National Voluntary Organizations », 2005, disponible à l'adresse <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/09/20050906-1.html>. Voy. aussi A. MASQUELIER, « Why Katrina's Victims Aren't Refugees: Musings on a "Dirty" World », *American Anthropologist*, vol. 108, Iss. 4, 2006, pp. 735-743.

⁹⁵ NZCA, 8 mai 2014, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 8 mai 2014, n° 173, CA50/2014, § 41 (nous soulignons).

⁹⁶ Nous englobons dans cette catégorie les propositions de protocoles additionnels à la Convention de Genève et à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

⁹⁷ Nous ne nous intéressons qu'à l'une de leurs propositions dans ce domaine. Ce projet de Convention de 2008 (dont nous retenons la troisième version de 2013) est en effet dans la continuité de « L'appel de Limoges » sur les réfugiés écologiques de 2005 et a encore été suivi par un projet de Déclaration universelle relative aux déplacés environnementaux en 2014. Voy. C. CURNIL, C. COLARD-FABREGOULE, A. POMADE, A. GOURITIN, J. BÉTAILLE, A.-S. TABAU et D. SINOÛ, « Environnement et droits de l'homme/ Environment and Human Rights », *J.E.D.H.*, vol. 4, 2015, p. 524.

⁹⁸ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, *Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux (Troisième version)*, Limoges, 2013, disponible à l'adresse <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/PROJET-DE-CONVENTION-RELATIVE-AU-STATUT-INTERNATIONAL-DES-DE%CC%81PLACE%CC%81S-ENVIRONNEMENTAUX-Troisie%CC%80me-version-%E2%80%93-93-mai-2013-.pdf>.

⁹⁹ C. CURNIL, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les "réfugiés environnementaux" », *Revue Tiers-Monde*, n° 204, 2010, p. 48.

nalité ¹⁰⁰, institue des droits nouveaux, un statut individuel spécifique sur le modèle de celui des réfugiés et des mécanismes de mise en œuvre ¹⁰¹ en faveur de ceux qu'il appelle les « déplacés environnementaux ». Par ce terme, il vise à englober les personnes victimes de tout type de catastrophe ¹⁰² — soudaine et progressive ¹⁰³ — qui se déplacent à l'intérieur de leur pays ou qui franchissent des frontières ¹⁰⁴, quelle que soit la durée de l'établissement à l'endroit d'accueil ¹⁰⁵. La volonté est très clairement exprimée dans le rapport explicatif :

« Il s'agit de prendre en compte la diversité des situations. On ne peut pas se contenter d'un projet partiel. [...] L'une des forces de ce projet est de reposer sur une vision globale. Il témoigne de la volonté de ne pas perdre de vue le sens des ensembles pour mieux répondre à ces situations » ¹⁰⁶.

Face au projet français se trouvent d'autres initiatives qui ont, quant à elles, fait le choix de se limiter aux migrants climatiques. David Hodgkinson *et al.* proposent ainsi une convention pour ceux qu'ils nomment les « *persons displaced by climate change* » ¹⁰⁷. Très aboutie également, elle favorise une reconnaissance collective et régionale des populations à risque ¹⁰⁸. Ces dernières sont envisagées largement de manière à prendre en compte les déplacements internes et internationaux ¹⁰⁹, qu'ils soient temporaires ou permanents ¹¹⁰, causés par des événements climatiques aussi bien soudains

¹⁰⁰ S. DOUMBÉ-BILLÉ, « À la recherche d'un régime international pour les déplacés environnementaux », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 571.

¹⁰¹ Le projet propose d'octroyer aux déplacés environnementaux un statut (article 14) les autorisant à s'établir là où ils le souhaitent, avec l'obligation corollaire pour les États de devoir les accueillir (article 1). Il énonce les droits dont ils sont titulaires, c'est-à-dire d'une part des droits inspirés du statut de réfugié mais s'appliquant autant aux mouvements internationaux qu'internes et d'autre part les droits fondamentaux applicables à toute personne. Pour s'assurer de l'effectivité du système, une Commission d'attribution du statut serait créée au niveau national (article 17), ainsi qu'une Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (article 21) et un Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (article 23) au niveau mondial.

¹⁰² J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, *op. cit.*, p. 549.

¹⁰³ Voy. l'article 2, § 2.

¹⁰⁴ Voy. l'article 3.

¹⁰⁵ Voy. l'article 2, § 2.

¹⁰⁶ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et J.-P. MARGUÉNAUD, « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *Rev. eur. dr. env.*, n° 4, 2008, p. 377.

¹⁰⁷ D. HODGKINSON et L. YOUNG, « "In the face of looming catastrophe": A convention for climate changes », *Threatened Island Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 299-336.

¹⁰⁸ C. COUNIL, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les "réfugiés environnementaux" », *Revue Tiers-Monde*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁰⁹ D. HODGKINSON et L. YOUNG, « "In the face of looming catastrophe": A convention for climate changes », *op. cit.*, p. 305.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 306.

que graduels ¹¹¹. La convention effectue toutefois une nette distinction entre les déplacés internes et les déplacés internationaux, les premiers relevant prioritairement de leur État ¹¹². Bonnie Docherty et Tyler Giannini, dans leur modèle ¹¹³, vont jusqu'à donner totale priorité à la souveraineté des États et se penchent uniquement sur les mouvements internationaux ¹¹⁴. Ils se calquent ainsi sur la Convention de Genève, de même que pour la qualification choisie des « réfugiés climatiques », mais ils favorisent par contre une détermination de statut *prima facie* selon les conditions dans le pays d'origine ¹¹⁵. Franck Biermann et Ingrid Boas ¹¹⁶ privilégient au contraire une approche réaliste qui prend en compte la majorité des mouvements attendus et s'intéressent exclusivement aux déplacés internes, se focalisant sur la manière de financer les réinstallations internes ¹¹⁷.

Cet aperçu des différentes tentatives donne une idée de la difficulté à répondre à un tel phénomène au sein d'une convention. Entre un instrument contraignant optant pour une approche plus inclusive ¹¹⁸ qui aurait sans doute du mal à recevoir le nombre de signatures nécessaires à son entrée en vigueur ¹¹⁹ et d'autres dont les ambitions sont plus ou moins modestes mais qui excluent inévitablement des personnes pourtant réellement dans le besoin, la tension transversale à la question des migrants climatiques (ou environnementaux) est palpable. Les auteurs qui ont tenté des propositions concrètes se sont tous heurtés à cet obstacle pourtant essentiel ¹²⁰ : l'identification des personnes relevant de cette catégorie ¹²¹. Au-delà des conséquences d'un tel choix en termes de faisabilité

¹¹¹ *Ibid.*, p. 308.

¹¹² C. COUNIL, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les “réfugiés environnementaux” », *op. cit.*, p. 51.

¹¹³ Pour être considéré comme un réfugié climatique, Docherty et Giannini requièrent la réunion de six éléments : une migration forcée, une relocation temporaire ou permanente, un mouvement transfrontalier, un dérèglement conforme aux changements climatiques, un dérèglement environnemental soudain ou graduel et un standard de contribution humaine au dérèglement qu'ils qualifient de « more likely than not » (B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *Harv. Envtl. L. Rev.*, 2009, vol. 33, p. 372).

¹¹⁴ B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *op. cit.*, pp. 369-370.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 374.

¹¹⁶ F. BIERMANN et I. BOAS, « Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees », *Global Environmental Politics*, vol. 10, 2010, pp. 60-88.

¹¹⁷ P.D. WARREN, « Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the “Climate Change Displacement Coordination Facility” », *op. cit.*, p. 2127.

¹¹⁸ S. ATAPATTU, « Climate change: disappearing states, migration, and challenges for international law », *Wash. J. Envtl. L. & Pol'y*, 2014, p. 33.

¹¹⁹ C. COUNIL et P. MAZZEGA, « Catastrophes écologiques et flux migratoires : comment protéger les « réfugiés écologiques » ? », *Rev. eur. dr. env.*, 2006, n° 4, p. 422.

¹²⁰ N. HÖING et J. RAZZAQUE, « Unknowledged and unwanted? “Environmental refugees” in search of a legal status », *op. cit.*, p. 21.

¹²¹ S. MARTIN et K. WARNER, « Climate Change, Migration, and Development », in I. OMELANIUK (eds), *Global Perspectives on Migration and Development*, Dordrecht, Springer, 2012, p. 169.

politique, la difficulté est empirique (§ 1^{er}) et conceptuelle (§ 2) et a mené de nombreux auteurs à s'interroger sur l'existence même de cette catégorie ¹²².

§ 1^{er}. Une difficulté empirique

Premièrement, la difficulté est empirique. Derrière la notion de migration climatique se cache une immense variété de scénarios ¹²³. Sarah L. Nash critiquait ainsi le fait qu'« *an air of consensus is presented to policy makers, while in the background differences remain both in the form and the content of the language used to talk about the phenomenon in question* » ¹²⁴. Il y a d'une part une différence entre les événements climatiques qui poussent à partir : tandis que certains classifient les différents types de maux, d'autres font la distinction entre les changements à évolution lente et rapide. Mais d'autre part, il y a aussi diverses formes de mobilité : forcée ou volontaire, temporaire ou permanente, interne ou internationale. Sans définition officiellement acceptée, les migrants climatiques sont voués à l'invisibilité ¹²⁵. Ce manque de consensus sur la définition rend en effet impossible l'estimation du nombre de personnes concernées ¹²⁶. Des économistes en appellent à une harmonisation des standards de mesure des données ainsi que de la méthodologie utilisée pour les cas d'étude afin d'améliorer la comparabilité des recherches ¹²⁷.

Bien davantage encore que la multiplicité des scénarios, c'est toutefois le mélange des facteurs qui pose question. Rares sont les cas où les changements climatiques peuvent être identifiés comme unique cause de mouvement, si tant est qu'il en existe ¹²⁸. Ils s'accompagnent généralement de raisons familiales ¹²⁹, économiques ¹³⁰, démographiques ¹³¹, voire de mauvaise

¹²² Voy. notamment Richard Black qui considère qu'il s'agit d'un mythe (R. BLACK, *Environmental Refugees: Myth or Reality?*, UNHCR Working Papers n° 34, 2001, pp. 1-19) ou encore Stéphane Doumbé-Billé qui s'interroge sur le fait que de tels migrants disposent d'une réalité propre derrière une qualification aussi problématique (S. DOUMBÉ-BILLÉ, « Les déplacés environnementaux : la fuite devant l'environnement », *Rev. jur. env.*, vol. 41, 2016/3, p. 478).

¹²³ M. WALDINGER, *The effects of climate change on internal and international migration: implications for developing countries*, London, Grantham Research Institute, 2015, p. 2.

¹²⁴ S.L. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *Global Policy*, vol. 9, Iss 1, 2018, p. 59.

¹²⁵ R. NAWROTZKI, « Climate Migration and Moral Responsibility », *Ethics, Policy & Environment*, vol. 17, n° 1, 2014, p. 71.

¹²⁶ G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium », *op. cit.*, p. 388.

¹²⁷ M. BERLEMANN et M.F. STEINHARDT, « Climate Change, Natural Disasters, and Migration — a Survey of the Empirical Evidence », *CESifo Economic Studies*, vol. 63, 2017, p. 378.

¹²⁸ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 152.

¹²⁹ F. GEMENNE, « Tuvalu, un laboratoire du changement climatique ? Une critique empirique de la rhétorique des "canaris dans la mine" », *Revue Tiers-Monde*, n° 204, 2010, p. 104.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹³¹ B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *op. cit.*, p. 359.

gouvernance¹³². Les facteurs ne sont pas seulement nombreux mais également entremêlés¹³³. Souvent, les changements climatiques viennent exacerber les vulnérabilités socio-économiques et environnementales existantes¹³⁴, agissant comme un « multiplicateur de menaces »¹³⁵. Comme un officiel de Kiribati le faisait remarquer,

*« climate change overlays pre-existing pressures — overcrowding, unemployment, environmental and development concerns — which means that it may provide a ‘tipping point’ which would not have been reached in its absence »*¹³⁶.

Il est donc empiriquement et méthodologiquement difficile de déterminer le rôle de chaque facteur dans la décision de migrer¹³⁷ et, par là même, de distinguer les migrants climatiques de ceux qui se déplacent pour de « simples » raisons économiques ou environnementales¹³⁸.

La difficulté pourrait cependant être surmontable à ce stade : les règles les plus basiques de responsabilité indiquent toutes qu'un dommage est causé par une personne à partir du moment où l'acte qu'elle aura commis a contribué de manière substantielle à la réalisation du dommage, quand bien même il n'en serait pas l'unique source ni même la source essentielle¹³⁹. Plusieurs auteurs considèrent même qu'il serait absurde de dénier la protection à certains au motif que d'autres auraient également besoin d'une protection¹⁴⁰. L'événement climatique sera ainsi une cause proche plutôt que la cause ultime de la migration¹⁴¹.

¹³² *Ibid.*, p. 359.

¹³³ P. DE GUCHTENEIRE, A. PÉCOUD et E. PIGUET, « Migration and Climate Change: An Overview », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, n° 3, 2011, p. 13.

¹³⁴ I.I. BERCHIN, I. BLASI VALDUGA, J. GARCIA et J.B.S.O. DE ANDRADE GUERRA, « Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees », *op. cit.*, p. 148.

¹³⁵ J. MCADAM, « Building international approaches to climate change, disasters, and displacement », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁶ Interview avec le solliciteur général de Kiribati, David Lambourne (Kiribati, 8 mai 2009), in J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *op. cit.*, p. 13.

¹³⁷ G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium », *op. cit.*, p. 379.

¹³⁸ J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *op. cit.*, p. 13.

¹³⁹ R. LÉAL-ARCAS, « Climate migrants: Legal options », *op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁰ L. NISHIMURA, « “Climate Change Migrants”: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies », *op. cit.*, p. 113 ; S. LOVGREN, « Climate change creating millions of “eco refugees” UN warns », *National Geographic News*, 18 novembre 2005, disponible à l'adresse http://news.nationalgeographic.com/news/2005/11/1118_051118_disaster_refugee.html, in N. HÖING et J. RAZZAQUE, « Unknowledgeed and unwanted? “Environmental refugees” in search of a legal status », *op. cit.*, p. 23.

¹⁴¹ G. KIBREAB, « Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium », *op. cit.*, p. 367.

Il restera dès lors à amener la preuve du lien entre la dégradation environnementale et la migration, à laquelle s'ajoute celle du lien entre les changements climatiques et la dégradation environnementale en cause à partir du moment où il est question de migrants *climatiques*. Cette seconde causalité ne peut néanmoins pas encore être établie en l'état actuel de la science ¹⁴², ce qui a poussé les auteurs désireux de se focaliser sur la migration climatique à être innovants. Hodgkinson *et al.* ¹⁴³ se réfèrent ainsi aux événements environnementaux que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) considèrent comme « associés » aux changements climatiques ¹⁴⁴, tout comme Docherty et Giannini ¹⁴⁵. Pour régler la question, Biermann et Boas ¹⁴⁶ ont quant à eux décidé de limiter la protection aux migrants victimes d'au moins un des trois impacts des changements climatiques qu'ils citent, à savoir l'augmentation du niveau de la mer, les événements météorologiques extrêmes ainsi que la sécheresse et la pénurie d'eau. Si la volonté est de surcroît de tenir un État spécifiquement responsable, encore faudra-t-il apporter la preuve de l'impact de ses activités sur cet événement climatique. Faute de connaissances scientifiques suffisantes à l'heure actuelle, les auteurs ont à nouveau trouvé des alternatives. Docherty et Giannini ¹⁴⁷, prenant à nouveau comme référence le GIEC, adoptent le standard de « plus probable qu'improbable » ¹⁴⁸ concernant le degré de probabilité que les activités humaines aient contribué à un tel événement ¹⁴⁹ et sont suivis par Hodgkinson *et al.* ¹⁵⁰.

§ 2. Une difficulté conceptuelle

La difficulté se situe également au niveau conceptuel et ne semble quant à elle pas trouver de réponse. Comment qualifier ce choix de ne privilégier que la migration climatique autrement que d'arbitraire ?

¹⁴² W. KÄLIN et N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴³ D. HODGKINSON et L. YOUNG, « “In the face of looming catastrophe”: A convention for climate changes », *op. cit.*, p. 307.

¹⁴⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2007 : Rapport de synthèse 53*, GIEC, Genève, 2007, p. 53, disponible à l'adresse https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf.

¹⁴⁵ B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *op. cit.*, p. 370.

¹⁴⁶ S. ATAPATTU, « Climate change: disappearing states, migration, and challenges for international law », *op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁷ B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *op. cit.*, p. 371.

¹⁴⁸ Qui équivaut à une probabilité de plus de 50 % (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *op. cit.*, p. 27).

¹⁴⁹ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *op. cit.*, pp. 39-41.

¹⁵⁰ D. HODGKINSON et L. YOUNG, « “In the face of looming catastrophe”: A convention for climate changes », *op. cit.*, p. 307.

Il est arbitraire à cause de la diversité des scénarios que le phénomène couvre et qui l'empêche d'avoir une cohérence interne. Cela débouche alors sur l'impossibilité de trouver une réponse adéquate. Jane McAdam observe ainsi que l'un des inconvénients majeurs dans les travaux académiques sur le sujet est la « *tendency to treat climate-related movement as a single phenomenon that can be discussed in a general way* »¹⁵¹. Le fait de partager les changements climatiques comme cause de départ ne permet pas d'en déduire qu'il s'agit d'un phénomène en soi pour lequel une réponse générale peut être trouvée¹⁵². Au contraire, les réponses doivent être locales et régionales afin de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque population affectée¹⁵³. Walter Kälin soulignait ainsi l'importance d'examiner les différentes situations séparément, en regardant ce qu'elles ont en commun mais également ce qui les distinguent, avant de pouvoir envisager un cadre normatif adéquat¹⁵⁴. Il s'est lui-même lancé dans une typologie, souvent référée en exemple¹⁵⁵, où il identifie cinq scénarios¹⁵⁶ ainsi que les besoins pour chacun d'eux¹⁵⁷. Si telle est la réponse idéale, la réaction à laquelle il est le plus raisonnable de s'attendre en termes politiques serait plutôt de choisir une définition *a minima* qui ne protège qu'une fraction des personnes concernées¹⁵⁸.

Mais la distinction opérée entre les migrants climatiques et d'autres formes de migration — voire de non-migration¹⁵⁹ — qui nécessiteraient pourtant le même traitement est également arbitraire, manquant alors de cohérence externe. C'est ainsi que certaines îles ont choisi d'attribuer leur

¹⁵¹ J. MCADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵² *Ibid.*, p. 5.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 5 ; F. CRÉPEAU et B. MAYER, « Changements climatiques et droits de l'homme des migrants », *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*, « Nature et société », Versailles, Éditions Quæ, 2015, p. 36.

¹⁵⁴ W. KÄLIN, « Conceptualising Climate-Induced Displacement », in J. MCADAM (eds), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 98.

¹⁵⁵ F. CRÉPEAU et B. MAYER, « Changements climatiques et droits de l'homme des migrants », in *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*, *op. cit.*, p. 31 ; R. LYSTER, « Protecting the Human Rights of Climate Displaced Persons: The Promise and Limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change », *op. cit.*, p. 429 ; S. ATAPATTU, « Climate change: disappearing states, migration, and challenges for international law », *op. cit.*, p. 24 ; R. LÉAL-ARCAS, « Climate migrants: Legal options », *op. cit.*, p. 88.

¹⁵⁶ W. KÄLIN et N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, *op. cit.*, pp. 13-16.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 40-43.

¹⁵⁸ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, pp. 179-180.

¹⁵⁹ Ceux qui sont incapables de migrer par manque de moyens sont parfois qualifiés de « piégés » (voir la note de bas de page n° 2).

disparition à la montée du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques, alors que certains scientifiques établissent maintenant qu'elle est le fruit d'un phénomène naturel ¹⁶⁰. Il est aisé de comprendre le choix des gouvernements pour leur appel à l'aide, puisqu'exactly les mêmes faits pourraient éventuellement donner lieu à des politiques distinctes si le lobbying en faveur de la coopération internationale en matière climatique fonctionne. C'est à ce type d'effets pervers qu'il faut s'attendre lorsque des choix arbitraires sont posés. Pourquoi les changements climatiques et pas la pauvreté abjecte ¹⁶¹ ?

CHAPITRE 3. — « A MOMENTUM FOR CHANGE » ¹⁶²

Si faire des migrants climatiques une catégorie protégée ne se justifie ni empiriquement, ni conceptuellement, pourquoi suscitent-ils tant d'intérêt ? La réponse est politique, tout comme l'est l'ensemble du champ migratoire (Section 1). Peut-être y a-t-il des raisons d'espérer que ce nouveau regain d'attention en faveur de la protection d'une catégorie de migrants puisse pousser à la création d'une gouvernance internationale de la migration cohérente ? (Section 2).

Section 1. — Une politique migratoire fragmentée

La gouvernance internationale de la migration s'étant construite au fur et à mesure des circonstances (§ 1^{er}), le manque de cohérence se fait ressentir (§ 2).

§ 1^{er}. Une évolution au coup par coup

Si les migrants climatiques ont fait parler d'eux, c'est parce qu'il s'agit une fois encore d'une catégorie de migrants qui ne bénéficient d'aucune protection sur le plan international à défaut d'entrer dans la définition du réfugié, alors même que leur situation est telle qu'ils ont un besoin criant d'aide. « Encore », parce que ce ne sont pas les premiers pour qui la communauté scientifique s'indigne. Plusieurs auteurs ont plaidé la cause de ceux qu'ils appelaient les « réfugiés économiques » ou « réfugiés du Tiers-Monde », en

¹⁶⁰ J. CAMPBELL, « Climate-Induced Community Relocation in the Pacific: The Meaning and Importance of Land », in J. MCADAM (eds), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 68.

¹⁶¹ J. MCADAM, « Building international approaches to climate change, disasters, and displacement », *op. cit.*, p. 9.

¹⁶² J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *op. cit.*, p. 14.

particulier pendant la dernière décennie de la guerre froide ¹⁶³. Les « réfugiés environnementaux » ont quant à eux émergés dans les années 1970 suite aux crises environnementales ¹⁶⁴, avant que la sous-catégorie des « réfugiés climatiques » ne se popularise avec l'intensification des changements climatiques globaux ¹⁶⁵.

Particulièrement révélatrice à cet égard est la tentative d'inclure chacun de ces groupes dans le régime des réfugiés. La raison en est simple : il s'agit en effet de la seule catégorie de migrants reconnus comme « forcés » et bénéficiant à ce titre d'une protection. N'est-il pourtant pas indécent ¹⁶⁶ de considérer que les catégories invoquées se sont déplacées « volontairement » ? Usant de cette même stratégie de plaider, les défenseurs des victimes des changements climatiques ont mis les dénommés « réfugiés climatiques » sur le devant de la scène en espérant que, cette fois-ci, le caractère forcé de leur migration ne fasse pas de doute et leur permette de bénéficier d'une protection. Il est intéressant à ce propos d'observer que certains auteurs, tout en admettant qu'il est juridiquement faux de les qualifier ainsi, persistent à le faire par crainte que la question des migrants climatiques soit autrement mise de côté ¹⁶⁷ :

« And that is not just a matter of semantics: we should talk of climate refugees because climate change is a form of political persecution, and because the term 'migrant' has sadly become a life-threatening label, in a world marred by populism and xenophobia » ¹⁶⁸.

Et ils n'ont peut-être pas tort. En droit international, les États n'ont d'autres obligations que celles auxquelles ils consentent. Ils ont accepté d'accorder l'exception à leur souveraineté que sont les réfugiés dans un contexte marqué par

¹⁶³ Voy. L. KWIATKOWSKI, « Economic Refugees: Do They Have a Place inside the Golden Door », *Can.-Am. L.J.*, vol. 3, 1984, pp. 189-212 ; R.J. VINCENT, « Political and Economic Refugees », *Journal of Refugee Studies*, vol. 2, 1989, pp. 504-512 ; A. GHOSHAL et T. CROWLEY, « Refugees and Immigrants: A Human Rights Dilemma », *Human Rights Quarterly*, vol. 5, 1983, pp. 327-347 ; E. LENTINI, « The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future », *Boston College Third World Law Journal*, vol. 5, 1984, pp. 183-194 ; A. GRAHL-MADESEN, « International Refugee Law Today and Tomorrow », *Archiv des Völkerrechts*, vol. 20, 1982, pp. 411-442.

¹⁶⁴ C. FARBOTKO et H. LAZRUS, « The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », *op. cit.*, p. 384.

¹⁶⁵ I.I. BERCHIN, I. BLASI VALDUGA, J. GARCIA et J.B.S.O. DE ANDRADE GUERRA, « Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees », *op. cit.*, p. 149.

¹⁶⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 135.

¹⁶⁷ F. GEMENNE, « The refugees of the Anthropocene », in F. CRÉPEAU et B. MAYER (eds), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 394-404. James Morrissey y trouve le même usage instrumental mais en ce qui concerne la protection de l'environnement (J. MORRISSEY, « Rethinking the "debate on environmental refugees": From "maximalists and minimalists" to "proponents and critics" », *Journal of Political Ecology*, vol. 19, n° 1, 2012, p. 41).

¹⁶⁸ F. GEMENNE, « The refugees of the Anthropocene », *op. cit.*, p. 396.

des « actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité »¹⁶⁹ : peut-être admettront-ils une autre exception face aux terribles conséquences des changements climatiques ? C'est ainsi que se forment les droits des migrants, par à-coups : de longues périodes d'inertie sont entrecoupées par des périodes d'activité intense¹⁷⁰.

En effet, c'est en tentant de définir « *who is a forced migrant* » que David Turton en est arrivé à la conclusion que « *the main reason for the fragmentation of research on displacement is the heavy dependence of this research on categories and concepts that are the products of policy considerations rather than of scientific ones* »¹⁷¹. C'est là que réside d'après lui l'insuffisance de recherches empiriques sur l'expérience des migrants forcés, au-delà de la raison de leur départ¹⁷². Les recherches empiriques demandent, en effet, à ce qu'il existe des propositions générales afin d'identifier le phénomène et le classer en catégories pertinentes, lesquelles doivent ensuite pouvoir faire l'objet de révisions à la lumière des observations¹⁷³. Cette dernière condition ne peut cependant pas être remplie à partir du moment où les catégories servent les politiques plutôt que la recherche scientifique¹⁷⁴. Selon lui, le débat manque de distance parce que l'écart nécessaire entre la connaissance pratique et la connaissance scientifique n'est plus respecté à cause d'une recherche trop étroitement liée aux préoccupations politiques à court terme¹⁷⁵.

§ 2. Pour une approche cohérente

Face au constat qu'il n'était pas suffisant pour un migrant de voir ses droits de l'homme bafoués pour bénéficier d'une protection sous les auspices de la Convention de Genève¹⁷⁶, Alexander Betts a suggéré le terme de « *survival migrants* » pour désigner les personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine à cause d'une « *existential threat for which they have no access to a domestic remedy* »¹⁷⁷ et qui ne peuvent de ce fait être renvoyées. Dans le même ordre d'idée, Jane McAdam propose quelques années plus tard la notion de « *crisis*

¹⁶⁹ Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme (signée à Paris, le 10 décembre 1948).

¹⁷⁰ K. NEWLAND, « The GFMD and the Governance of International Migration », in I. OMELANIUK (eds), *Global Perspectives on Migration and Development*, Geneva, International Organisation for Migration, 2012, p. 230.

¹⁷¹ D. TURTON, « Who is a Forced Migrant? », in C. DE WET (eds), *Development-Induced Displacement and Resettlement: Problems, Policies, and People*, New York, Berghahn, 2006, p. 13.

¹⁷² *Ibid.*, p. 31.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 33.

¹⁷⁶ A. BETTS, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, New York, Cornell University Press, 2013, p. 188.

¹⁷⁷ A. BETTS, « Survival Migration: A New Protection Framework », *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 361-362.

migration » qu'elle définit comme « *a response to a complex combination of social, political, economic and environmental factors, which may be triggered by an extreme event but not caused by it* »¹⁷⁸. Si aucun des deux concepts n'est directement transposable en pratique, la critique est claire : il s'agit d'éloigner l'attention des causes particulières de départ et avoir une approche plus globale des multiples menaces qui obligent les gens à quitter leur pays.

Le fait d'accorder une protection selon la raison du départ n'a en effet aucun sens du point de vue des droits de l'homme. Seul le mal qui risque d'être subi si une personne est renvoyée doit être pris en compte, qu'importe la source dont il provient¹⁷⁹. Walter Kälin concrétise cette idée par un « *returnability test* ». Son point de départ n'est pas les motifs subjectifs derrière la décision de migrer mais bien la prise en compte des circonstances existantes et des vulnérabilités particulières pour établir s'il peut être requis que les personnes soient renvoyées dans leur pays d'origine. Ce test vise plus particulièrement à vérifier s'il est légalement permissible, factuellement faisable et moralement raisonnable de l'envisager¹⁸⁰. Une telle approche, basée sur les droits de l'homme, offre un avantage non négligeable : celui de n'oublier personne. Ainsi que le relevait Vikram Kolmannskog, « *[c]ontinuing to build on human rights also means that we are not just creating a new category for protection and excluding others in need* »¹⁸¹.

Faire autrement n'aurait pas non plus de sens du point de vue humanitaire : les migrants font tous face aux mêmes souffrances, aux mêmes besoins et aux mêmes droits¹⁸². Comment justifier la protection de certains migrants en se fondant sur la raison pour laquelle ils se déplacent plutôt que sur les besoins qu'ils ont du fait de se déplacer ?¹⁸³

Section 2. — Les migrants climatiques, un potentiel nouvel élan

Les migrants climatiques, de par leur hétérogénéité interne et leur indistinction externe, sont au cœur de ces controverses (§ 1^{er}). S'ils témoignent

¹⁷⁸ J. MCADAM, « The Concept of Crisis Migration », *Forced Migration Review*, vol. 45, 2014, p. 10.

¹⁷⁹ Sauf si le mal est directement lié à une action ou une négligence de l'État d'accueil, auquel cas il est intéressant de s'y arrêter puisque l'État en question pourra être tenu responsable.

J. MCADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁰ W. KÄLIN, « Conceptualising Climate-Induced Displacement », *op. cit.*, p. 98.

¹⁸¹ V. KOLMANSKOG, « Climate change, environmental displacement and international law », *op. cit.*, p. 1078.

¹⁸² B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 55.

¹⁸³ J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *op. cit.*, p. 14.

une fois encore de la nécessité d'opter pour une approche cohérente, serait-il possible de profiter de la dynamique en leur faveur pour soutenir une réforme plus cohérente de la gouvernance internationale de la migration dans son ensemble (§ 2) ?

§ 1^{er}. Le besoin d'une approche globale

La question de savoir si « *the maintenance of a privileged legal status for certain categories of displaced people is ethically and/or legally defensible* »¹⁸⁴ se pose avec acuité dans le contexte de la migration climatique. Non seulement tenter d'en faire une catégorie propre réglée par une solution unique n'a pas de sens dans la mesure où les phénomènes couverts sont extrêmement différents, mais tenter de les séparer des autres migrants n'a pas davantage de sens puisqu'aucun des scénarios de migration climatique ne leur est spécifique. Face à une telle absence de distinction, seule une solution globale prenant en compte l'ensemble des migrants permettra d'y répondre. En effet, « *environmental migration is also a matter for migration policy at large* »¹⁸⁵.

Le plus grand défi sera sans doute l'intégration des migrants dont le déplacement n'est pas entièrement contraint. Pour de nombreux migrants climatiques, il est délicat de trancher entre migration volontaire et migration forcée. Établir une dichotomie ne permet pas de prendre en compte la complexité des décisions migratoires¹⁸⁶ qui s'exprime pleinement dans le cas de la migration climatique. Fabienne Quilleré-Majzoub¹⁸⁷ met en évidence l'existence d'un continuum entre une « migration de réaction » et une « migration de prévention », selon que le mouvement soit davantage incité par des facteurs « répulsifs » dans le pays d'origine ou des facteurs « attractifs » dans le pays de destination. Les dégradations environnementales, souvent graduelles, mèneront la plupart du temps à la création de ces deux types de facteurs et les mouvements auxquelles elles donneront lieu pourront donc difficilement être uniquement qualifiés de forcés, bien qu'ils ne soient manifestement pas totalement libres¹⁸⁸.

L'exemple type sera celui d'une migration anticipative basée sur les conséquences attendues d'une dégradation environnementale à évolution lente¹⁸⁹.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁵ P. DE GUCHTENEIRE, A. PÉCOUD et E. PIGUET, « Migration and Climate Change: An Overview », *op. cit.*, p. 22.

¹⁸⁶ F. CRÉPEAU et B. MAYER, « Changements climatiques et droits de l'homme des migrants », *op. cit.*, p. 39.

¹⁸⁷ S. QUILLERÉ-MAJZOUB, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l'«ecoprofugus»? », *op. cit.*, pp. 610-611.

¹⁸⁸ S. MARTIN et K. WARNER, « Climate Change, Migration, and Development », *op. cit.*, p. 155.

¹⁸⁹ V. KOLMANSKOG, « Climate change, environmental displacement and international law », *op. cit.*, p. 1073.

Ainsi que nous l'avions relevé pour ce qui concerne une éventuelle extension du régime de protection des réfugiés, un mécanisme basé sur le besoin de protection des personnes en raison d'un risque actuel — même interprété de manière large — ne saurait prendre en compte une migration préventive ¹⁹⁰. C'est ainsi que le Tribunal de l'Immigration et de la Protection en Nouvelle-Zélande avait reconnu dans l'affaire *AF* qu'il y avait « *some degree of compulsion in his decision to migrate* » ¹⁹¹, mais que ce qu'avait entrepris le citoyen de Kiribati en question était une « *voluntary adaptive migration — that is, to adapt to changes in the environment [...] by migrating to avoid the worst effects of those environmental changes* » ¹⁹² — qui ne pouvait être considérée comme forcée ¹⁹³. Comme le relevaient tristement John Connell et Nancy Lutkehaus, « *[s]low-onset changes are no one's priority* » ¹⁹⁴.

Cette délégitimation de la migration dite volontaire est dangereuse dans le cadre de la migration climatique, parce qu'elle laisse peu de place aux capacités de prévention, d'adaptation et d'initiative ¹⁹⁵. La migration proactive peut en effet être vitale pour la population affectée afin par exemple d'éviter qu'une pression trop forte sur les ressources n'amène à une famine ¹⁹⁶. Certains auteurs estiment dès lors qu'une migration préventive basée sur les impacts probables qu'auront les changements climatiques doit être considérée comme aussi contrainte qu'une migration en réponse à une catastrophe climatique qui rend un lieu de vie immédiatement inhabitable ¹⁹⁷.

§ 2. La force mobilisatrice du concept

Si la question ne trouvera pas de réponse sans une approche globale, encore faut-il du répondant au niveau politique pour un tel projet. Phillip D. Warren résumait le cœur du problème en deux mots : « *faisibility and comprehensive-ness* » ¹⁹⁸. Tout comme les droits de l'homme existent mais manquent d'effec-

¹⁹⁰ Tel est également le cas en matière de protection complémentaire. J. MCADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy*, op. cit., p. 4.

¹⁹¹ NZIPT, 25 juin 2013, *AF (Kiribati)*, n° 800413, § 49.

¹⁹² *Ibid.*, § 49.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ J. CONNELL et N. LUTKEHAUS, « Environmental Refugees? A tale of two resettlement projects in coastal Papua New Guinea », *Australian Geographer*, 2017, p. 92.

¹⁹⁵ L. CAMBREZY et V. LASSAILLY-JACOB, « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique – Introduction », *Revue Tiers-Monde*, n° 204, 2010, p. 11.

¹⁹⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, op. cit., pp. 164-165.

¹⁹⁷ D. HODGKINSON et L. YOUNG, « “In the face of looming catastrophe”: A convention for climate changes », op. cit., p. 308. Pour les déplacements environnementaux de manière plus générale, voy. aussi S. DOUMBÉ-BILLÉ, « Les déplacés environnementaux : la fuite devant l'environnement », op. cit., p. 477.

¹⁹⁸ P.D. WARREN, « Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the “Climate Change Displacement Coordination Facility” », op. cit., p. 2127.

tivité, une approche trop ambitieuse risque de rester lettre morte. Est-il dès lors possible d'espérer, à partir de la situation des migrants climatiques, un nouvel élan pour ne plus seulement plaider en faveur de la reconnaissance d'un groupe spécifique, mais adopter une politique cohérente au niveau international ?

Il faut pour cela revenir sur les raisons qui ont mené à un tel engouement autour de cette catégorie alléguée. Si, parmi les nombreuses dénominations proposées, ce travail a opté pour la sous-catégorie des migrants climatiques, c'est parce qu'ils introduisent un élément nouveau dans le débat : la notion de responsabilité ¹⁹⁹. François Gemenne disait qu'il fallait dépasser le pointage du doigt ²⁰⁰. Et pourtant, c'est sur base de cela que leur cause a été entendue : il n'est pas un seul auteur qui parle des migrants climatiques sans évoquer cette question.

Les changements climatiques ne sont en effet pas un phénomène neutre, mais le produit du développement économique mondial ²⁰¹ auquel certains États économiquement forts ont bien plus contribué que d'autres qui en subissent pourtant davantage les conséquences. Au cœur de la migration climatique se trouve en effet une injustice fondamentale : ceux qui contribuent le moins aux changements climatiques sont les plus touchés ²⁰². L'injustice est non seulement géographique, mais également intergénérationnelle ²⁰³.

Derrière le principe moral se trouve une institution légale bien connue, à laquelle plusieurs auteurs ont suggéré de recourir ²⁰⁴. Benoit Mayer ²⁰⁵ suggère

¹⁹⁹ C'est également pour cette raison que Docherty et Giannini définissent les réfugiés climatiques de manière distincte des réfugiés environnementaux (B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees », *op. cit.*, p. 367).

²⁰⁰ F. GEMENNE, « De l'équité dans l'adaptation aux impacts du changement climatique », in C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit : actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 221-227.

²⁰¹ P. DE GUCHTENEIRE, A. PÉCOUD et E. PIGUET, « Migration and Climate Change: An Overview », *op. cit.*, p. 18.

²⁰² A. WILLIAMS, « Achieving Justice within the International Legal System: Prospects for Climate Refugees », in B.J. RICHARDSON (eds), *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Community*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009, p. 3.

²⁰³ Peter Singer fait référence à cet égard au « principe historique » selon lequel on ne peut pas juger du fait qu'une distribution de biens soit juste ou injuste en regardant seulement à la situation actuelle (P. SINGER, « One atmosphere », in S.M. GARDINER, S. CANEY, D. JAMIESON et H. SHUE (eds), *Climate Ethics : Essential Readings*, New York, Oxford University Press, 2010, pp. 181-200).

²⁰⁴ L'Organisation internationale pour les migrations relève ainsi que “some analysts are beginning to argue that migration is both a necessary element of global distributive justice and an important response to climate change ; and that greenhouse gas emitters should accept an allocation of “climate migrants” in proportion to their historical greenhouse gas emissions” (International Organisation for Migration, *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva, International Organisation for Migration, 2008, p. 399, disponible à l'adresse http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_1.pdf).

²⁰⁵ B. MAYER, « Climate change, migration and the law of state responsibility », in F. CRÉPEAU et B. MAYER (eds), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 238-261.

ainsi cette idée et souligne le fondement moral fort qui permet de quitter le simple devoir de solidarité pour créer un véritable devoir de réparation ²⁰⁶. Les limites au réalisme de la proposition s'imposent toutefois assez vite. Les obligations internationales en matière de changements climatiques s'accroissent mais restent faibles, sans compter qu'en l'état actuel de la science, il n'est pas possible d'établir la causalité spécifique entre les émissions de gaz à effet de serre d'un État et un événement climatique particulier ²⁰⁷.

De plus, le problème majeur de la justice rétributive est qu'elle n'offre pas de solution : le but est d'octroyer une compensation pour un dommage et non de se tourner vers le futur en favorisant l'adaptation ²⁰⁸. Elle ne tient donc pas compte des niveaux de vulnérabilité de chaque État mais des niveaux de responsabilité qu'ils ont dans les changements climatiques ²⁰⁹. Or, l'injustice ne se situe pas uniquement au niveau des responsabilités historiques, mais également dans les capacités d'adaptation ²¹⁰. Les plus pauvres, qui sont les plus impactés, sont aussi moins résilients du fait de leur pauvreté et, dès lors, moins aptes à s'adapter ²¹¹. C'est de là que vient la critique de François Gemenne et c'est ce qui l'a poussé à prôner une justice distributive, basée quant à elle sur « l'égalisation des ressources, en fonction des capacités et des besoins de chacun » ²¹².

Si la justice distributive semble plus adéquate en termes de réponse, la justice rétributive retient l'attention grâce à la force argumentative qu'elle déploie. Les États qui refusent les migrants climatiques sont *responsables*, sinon juridiquement, au moins factuellement et moralement, de la situation qui pousse ces derniers à se déplacer. L'idée derrière la justice rétributive est claire et attrayante : mettre fin au « régime du suppliant » pour passer à un droit réparateur du préjudice subi ²¹³. Même si l'application présente des limites, la causalité ne doit pas être oubliée ²¹⁴. En cela, elle se distingue des

²⁰⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 213.

²⁰⁷ S. MALJEAN-DUBOIS, « International Climate Litigation », *Conference during the course of « Law of the Sea and the Environment »*, UCL, Louvain-la-Neuve, 2018.

²⁰⁸ F. GEMENNE, « De l'équité dans l'adaptation aux impacts du changement climatique », *Changements climatiques et défis du droit : actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, *op. cit.*, p. 222.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 223.

²¹⁰ G. BETTINI, S.L. NASH et G. GIOLI, « One step forward, two steps back? The fading contours of (in)justice in competing discourses on climate migration », *The Geographical Journal*, vol. 183, n° 4, 2017, p. 353.

²¹¹ R. LÉAL-ARCAS, « Climate migrants: Legal options », *op. cit.*, p. 89.

²¹² F. GEMENNE, « De l'équité dans l'adaptation aux impacts du changement climatique », *Changements climatiques et défis du droit : actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, *op. cit.*, p. 224.

²¹³ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, *op. cit.*, p. 540.

²¹⁴ R. NAWROTZKI, « Climate Migration and Moral Responsibility », *op. cit.*, p. 82.

autres formes de migration et peut faire la différence ²¹⁵. C'est en ce sens que le principe de « responsabilité commune mais différenciée », issu du droit de l'environnement, a été invoqué par différents auteurs ²¹⁶ en matière de migration climatique. Il relève cependant davantage du concept que du principe juridiquement contraignant à l'heure actuelle ²¹⁷.

À côté de la responsabilisation, Jane McAdam identifiait d'autres nouveautés du phénomène capables de mobiliser l'attention : le nombre de personnes susceptibles d'y être confrontées et la vitesse à laquelle les changements climatiques évoluent qui risque de submerger la capacité d'adaptation traditionnelle des populations ²¹⁸. Il n'y a qu'un pas entre ces deux constats et le discours sécuritaire qui occupe de plus en plus le champ migratoire. De nombreux risques menacent en effet les États si la migration climatique n'est pas correctement gérée : des impacts négatifs sur le développement, l'impossibilité de contrôler l'admission, les considérations sécuritaires, les procédures d'asile débordantes et une nouvelle crise humaine ²¹⁹. Leur réponse s'est dès lors souvent inscrite dans une approche de type sécuritaire.

Une telle approche n'est toutefois pas sans inconvénients : la complexité de la situation n'est plus prise en compte ²²⁰, les migrants sont blâmés au lieu d'être vus comme des personnes à protéger ²²¹, tandis que les États pollueurs, déresponsabilisés ²²², imposent leurs préoccupations ²²³ et proposent des réponses

²¹⁵ M.J. FERNÁNDEZ, « Refugees, climate change and international law », *Forced Migration Review*, vol. 49, 2015, p. 42.

²¹⁶ R. ECKERSLEY, « The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive "climate refugees" », *European Journal of Political Theory*, vol. 14, n° 4, 2015, pp. 481-500 ; A. MICHELOT, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », *Revue européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2006, pp. 428-445.

²¹⁷ A. MICHELOT, « À la recherche de la justice climatique — Perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées », in C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit : actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 202.

²¹⁸ J. MCADAM, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *op. cit.*, pp. 2-3.

²¹⁹ W. KÄLIN et N. SCHREFFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, *op. cit.*, p. 69.

²²⁰ J.-M. LAVIEILLE, J. BÉTAILLE et M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, *op. cit.*, p. 527 ; C. FARBOTKO et H. LAZRUS, « The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », *op. cit.*, p. 384.

²²¹ L. NISHIMURA, « "Climate Change Migrants": Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies », *op. cit.*, p. 120.

²²² *Ibid.*, p. 120.

²²³ G. KOSTAKOS, W. VEENING et T. ZHANG, *Climate Security and Justice for Small Island Developing States. An Agenda for Action*, La Haye, The Hague Institute for Global Justice, 2014, p. 11.

militarisées ²²⁴. Mais au-delà de ces dérives potentielles, il est clair que le discours sécuritaire explique une part de l'intérêt pour la migration climatique dans la mesure où il offre l'avantage considérable de mettre la question à l'agenda politique ²²⁵.

La sécurisation de la migration climatique est néanmoins basée sur un processus social et politique plutôt qu'un constat objectif des menaces ²²⁶. C'est à force d'user de termes tels que « vague de réfugiés climatiques » que le discours s'est sécurisé dans les pays de destination ²²⁷. Cela n'est pas étonnant au vu de l'activisme des ONG autour de la question ²²⁸, usant d'une « rhétorique de la catastrophe » ²²⁹. Si l'objectif est d'amener une conscientisation accrue, le risque est grand de fatiguer l'audience et de conduire à une baisse de support social ²³⁰. De plus, si le « jeu des nombres » ²³¹ permet d'attirer l'attention, il n'offre pas de solution.

C'est la raison pour laquelle Benoit Mayer suggère de formuler des arguments qui restent en termes d'intérêt national ²³² de manière à maintenir l'attention des États, tout en étant plus adéquats à la cause des migrants climatiques. Il propose ainsi de mettre en avant l'interdépendance globale complexe, selon laquelle aucun État ne peut prospérer en s'isolant ²³³, afin de justifier des considérations de solidarité et de responsabilité internationales sur base des intérêts nationaux ²³⁴.

Que ce soit au travers du prisme moral de la responsabilité ou pour des considérations sécuritaires d'intérêt national, la migration climatique fait parler d'elle. Y répondre de manière appropriée demandera toutefois une réforme

²²⁴ L. NISHIMURA, « “Climate Change Migrants”: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies », *op. cit.*, p. 120.

²²⁵ Pour un exemple au niveau de l'Union européenne, voy. Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur le rôle de la politique de sécurité et de défense commune en cas de crises climatiques et de catastrophes naturelles, Bruxelles, 22 novembre 2012, doc. 2012/2095. Pour un exemple au niveau du Conseil de sécurité de l'ONU, voy. M.B. GERRARD, *Statement: The Role of Climate Change as a Threat Multiplier for Global Security*, Security Council Open Arria Formula Meeting, 30 juin 2015, disponible à l'adresse http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2015/07/Michael-Gerrard_CC_201506.pdf.

²²⁶ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 268.

²²⁷ G. BETTINI, S.L. NASH et G. GIOLI, « One step forward, two steps back? The fading contours of (in)justice in competing discourses on climate migration », *op. cit.*, p. 352.

²²⁸ L. CAMBREZY et V. LASSAILLY-JACOB, « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique – Introduction », *op. cit.*, p. 14.

²²⁹ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *Revue Tiers-Monde*, n° 204, 2010, p. 32.

²³⁰ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 96.

²³¹ *Ibid.*, p. 85.

²³² *Ibid.*, p. 279.

²³³ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration. Advocacy and its Prospects*, *op. cit.*, p. 298.

²³⁴ *Ibid.*, p. 286.

de la politique migratoire dans son ensemble. La question sera dès lors de savoir s'il sera possible d'user de cet élan pour promouvoir une gouvernance internationale de la migration plus cohérente dans sa globalité.

L'idée n'est pas neuve : Benoit Mayer souhaitait ainsi « *to transform the political momentum created by the concept of climate migration into support for fruitful reforms towards more consistent forms of international assistance and cooperation* »²³⁵. Comme il l'explique dans un autre de ses travaux, réalisé avec François Crépeau :

« [L]a migration climatique — et la prise de conscience du phénomène — pourrait ouvrir la voie à une reconsidération de la protection des droits de l'homme des migrants et à un développement de mécanismes de protection complémentaires. Toutefois, il n'est pas nécessairement désirable que les migrants climatiques (ou environnementaux) soient traités comme une catégorie à part. En sus des problèmes de causalité et de preuve [...], les migrants climatiques (ou environnementaux) ne sont pas les seuls à avoir besoin d'être protégés. Plutôt qu'à des instruments spécifiques aux migrants climatiques (ou environnementaux), il faudrait alors penser à des politiques cohérentes en ce qui concerne les droits de tous les migrants, tenant compte de la myriade des motifs de migration, en particulier le besoin de protection des droits fondamentaux »²³⁶.

CONCLUSION

Les migrants climatiques sont partout : parmi les réfugiés victimes de persécution, dans le flux des migrants économiques qui fuient la misère ou insérés dans une mobilité du travail réussie. Si quelques-uns franchiront les frontières, beaucoup ne quitteront pas leur pays. Certains se retrouveront sans rien du jour au lendemain des suites d'une catastrophe. D'autres verront leurs conditions de vie se détériorer progressivement, face à la sécheresse ou la montée des eaux, et décideront d'anticiper une situation qui ne laisse aucun espoir d'amélioration. Ceux qui n'auront pas les ressources suffisantes pour se déplacer ne bénéficieront même pas de la dénomination de migrants climatiques et se retrouveront piégés chez eux, impuissants.

Il n'y a pas un migrant climatique unique parce que le terme est politique. Il ne désigne pas une réalité propre mais une multitude de situations qui n'ont en commun que le fait d'être liées à un phénomène dont l'homme est en partie

²³⁵ *Ibid.*, p. 55.

²³⁶ F. CRÉPEAU et B. MAYER, « Changements climatiques et droits de l'homme des migrants », *op. cit.*, p. 39.

responsable. La dénomination « migration climatique » n'a fait son apparition que pour émouvoir l'opinion publique et élargir le champ de la protection mis en place suite aux atrocités de la Deuxième Guerre mondiale et qui se limite aujourd'hui encore au régime des réfugiés. La gouvernance internationale de la migration fonctionne ainsi : sans cohérence, par à-coups, dépendante de ce que les États s'accordent à concéder.

Les migrants climatiques, s'ils désignent tous ceux dont le déplacement touche de près ou de loin aux changements climatiques, ne se satisferont pas d'une approche *a minima*. Comment différencier une personne qui fuit la misère d'une autre personne qui fuit la misère au seul motif que, dans l'un des deux cas, la mauvaise récolte était en partie due à la sécheresse causée par les changements climatiques ? Comment créer une protection adéquate pour ce « presque migrant économique », mais qui répond également aux besoins de l'habitant d'une île victime de la montée des eaux ?

Prendre en compte l'ensemble de ces scénarios requiert une approche cohérente de la migration. Une telle ambition ne peut toutefois se concevoir qu'au sein d'une collaboration universelle dans un monde globalisé et interdépendant comme le nôtre où la migration, bien qu'elle ait existé de tout temps, ne va probablement que s'accroître. James Hollifield ²³⁷ mettait en évidence le « paradoxe libéral » dans lequel nous nous trouvons, où les forces économiques poussent vers plus d'ouverture tandis que le contexte politico-juridique pousse vers plus de fermeture. Réguler la migration en prenant en compte les droits des individus s'avère donc indispensable, au risque pour les États démocratiques de mettre en danger leur propre raison d'être.

La tâche est évidemment titanesque et rien n'est moins surprenant que d'observer l'absence de solution aujourd'hui encore. Néanmoins, si la suggestion pouvait sembler naïve il y a quelques mois, le Pacte mondial sur les migrations ²³⁸ offre l'espoir d'un renouveau. L'adoption d'un tel instrument n'est évidemment pas aisée, comme en témoignent à suffisance les vives contestations nationales qui ont précédé sa signature ²³⁹ ainsi que les résistances finalement opposées

²³⁷ J.F. HOLLIFIELD, « The Emerging Migration State », *International Migration Review*, vol. 38, n° 3, 2004, pp. 885-912.

²³⁸ Nations unies, *Pacte mondial pour les migrations*, disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/3>.

²³⁹ D'après le journal *Le Monde*, « [u]ne quinzaine de pays (Autriche, Australie, Bulgarie, Chili, Estonie, Hongrie, Italie, République tchèque, République dominicaine, Lettonie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Suisse) avaient ainsi annoncé publiquement leur retrait ou le gel de leur décision » (*Le Monde* avec AFP, « Le « pacte de Marrakech » de l'ONU sur les migrations largement approuvé », *Le Monde*, 20 décembre 2018, disponible à l'adresse https://www.lemonde.fr/international/article/2018/12/19/le-pacte-de-marrakech-sur-les-migrations-ratifie-largement-a-l-onu_5400008_3210.html). En Belgique, les débats suscités par la signature du Pacte ont été nombreux et ont finalement mené à la rupture de la coalition gouvernementale (SARAH FRERES ET M.U.,

par certains pays²⁴⁰. Elle s'accompagne également de compromis, tel que le caractère non contraignant de ce Pacte qui ne manque pas d'être critiqué par certains auteurs²⁴¹.

L'avancée ne doit cependant pas être sous-estimée. Au-delà même des perspectives qu'offre un instrument de *soft law*²⁴², c'est le basculement opéré par le Pacte mondial qui permet de croire en son potentiel : l'objectif n'est plus d'empêcher la migration, mais de « *making migration work for all* »²⁴³. Pour

« Après le refus de la N-VA, cafouillage belge sur le pacte de migration de l'Onu », *La Libre*, 15 novembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.lalibre.be/actu/politique-belge/apres-le-refus-de-la-n-va-cafouillage-belge-sur-le-pacte-de-migration-de-l-onu-5bec71c6cd70fdc91b6f7c95> ; DAVID COPPI, « Pacte migratoire: le gouvernement au pied du mur », *Le Soir*, 8 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://plus.lesoir.be/194550/article/2018-12-08/pacte-migratoire-le-gouvernement-au-pied-du-mur?referer=%2Farchives%2F Recherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Dweight%26start%3D10%26word%3Dpacte%2Bmarrakech%2B> ; JEAN-PIERRE STROOBANTS, « Crise politique ouverte en Belgique sur le pacte pour les migrations de l'ONU », *Le Monde*, 9 décembre 2018, disponible à l'adresse https://www.lemonde.fr/international/article/2018/12/09/crise-politique-ouverte-en-belgique-sur-le-pacte-de-la-migration-de-l-onu_5394711_3210.html.

²⁴⁰ Au final, douze États se sont abstenus (l'Algérie, l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, le Chili, l'Italie, la Lettonie, la Libye, le Liechtenstein, la Roumanie, la Suisse et Singapour) et cinq ont voté contre (États-Unis, Hongrie, République tchèque, Pologne et Israël). Dix pays également n'ont pas assisté au vote.

²⁴¹ Le caractère non contraignant d'un instrument limite la force exécutoire qui s'y attache ainsi que la possibilité de mettre en cause la responsabilité d'un État sur cette base (S. JAYAWARDHAN, « Vulnerability and Climate Change Induced Human Displacement », *op. cit.*, p. 110). Les mécanismes de surveillance ou de contrôle s'en trouvent dès lors affaiblis (E. FERRIS et J. BERGMANN, « Soft law, migration and climate change governance », *op. cit.*, pp. 12-13). Au final, la principale faiblesse sera de ne faire dépendre le respect des normes que de la bonne volonté des États (R. MCLEMAN et O. BROWN, « Climate Change and Human Migration », in K. KOSER et S. MARTIN (eds), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies*, New York, Berghahn, 2011, p. 185).

²⁴² En plus d'être une solution réaliste qui permet d'atteindre des résultats plus simplement et plus rapidement (S. NAGRA, « The Oslo Principles and Climate Change Displacement: Missed Opportunity or Misplaced Expectations? », *C.C.L.R.*, vol. 2, 2017, p. 124), sans devoir passer par des procédures de ratification politiquement sensibles et extrêmement longues (E. FERRIS et J. BERGMANN, « Soft law, migration and climate change governance », *op. cit.*, p. 12), le *soft law* est une première étape utile pour des sujets traditionnellement considérés comme relevant de la souveraineté nationale parce qu'elle permet de le mettre à l'agenda des discussions internationales avec une impossibilité pour les États d'invoquer la compétence exclusive pour affaires internes (P. GAUTIER, *International Law of the Sea and of the Environment*, Cours, UCL, Louvain-la-Neuve, 2018). De plus, il précède souvent l'adoption d'instruments de *hard law* (E. D'URSEL, « La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes : une révolution silencieuse ? », *Rev. trim. dr. h.*, n° 113, 2018, p. 38) et permet de mener à des réformes régionales et nationales (W. KALIN, « The Future of the Guiding Principles on Internal Displacement », *Forced Migration Review*, 2008, p. 39). Il permet enfin d'intégrer des acteurs qui ne sont normalement pas habilités à conclure des conventions (E. FERRIS et J. BERGMANN, « Soft law, migration and climate change governance », *op. cit.*, p. 12).

²⁴³ Maître-mot du Pacte mondial, qui constitue le titre du dernier rapport qui a précédé les négociations (United Nations General Assembly, *Making migration work for all. Report of the Secretary-General*, A/72/643, 12 décembre 2017, disponible à l'adresse https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_en.pdf) et se retrouve dans l'introduction du Pacte mondial pour les migrations (voy. le n° 8 à la page 2).

y parvenir, la première étape est alors de déconstruire les mythes qui entourent la migration afin de pouvoir envisager de véritables solutions ²⁴⁴ qui ne soient pas le reflet de discours xénophobes basés sur la peur, mais qui se fondent sur une réelle analyse de la manière dont fonctionne la migration ²⁴⁵. Cette dernière est souvent présentée comme pathologique, alors même qu'elle est un phénomène social, économique et politique ordinaire, qui n'est en lui-même ni bon ni mauvais ²⁴⁶. La deuxième étape est ensuite de mettre en place des voies « sûres, ordonnées et régulières » ²⁴⁷ qui soient « bénéfiques à tous » ²⁴⁸. Le Pacte mondial se veut être à la source d'un véritable changement de paradigme : la migration n'est plus *acceptée* quand elle est *forcée*, mais elle est *réussie* quand elle est *volontaire*.

Si le changement semble radical et le chemin encore long, l'idée est loin d'être incongrue. Les hommes ont bougé de tout temps, les hommes bougent aujourd'hui plus que jamais, ils bougeront encore assurément : promouvoir la migration lorsqu'elle vient du Nord et la rejeter quand elle provient du Sud n'est pas tenable et pourrait nous sembler absurde dans un futur proche.

²⁴⁴ Lors de la phase préparatoire, deux séances évoquant cette préoccupation ont ainsi eu lieu :

- la quatrième audience informelle entre les intervenants multiples dont le sujet était « *facts instead of perceptions: promoting an evidence-based discussion on migration* » qui comprenait quatre panels dont deux d'entre eux traitaient précisément des « *inaccurate narratives* » et de la « *xenophobia and stereotypes* » (United Nations, *Fourth informal interactive multi-stakeholder hearing. Facts instead of perceptions: Promoting an evidence-based discussion on migration*, New York, 21 février 2018, disponible à l'adresse https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/summary_4th_informal_interactive_multistakeholder_hearing_gcm.pdf) ;
- la première séance thématique informelle sur « *Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance* » (United Nations, *First informal thematic session on « Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance »*, Genève, 8-9 mai 2017 disponible à l'adresse https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/summary_0.pdf).

Dans la version finale du Pacte mondial, l'Objectif n° 17 (« *Eliminate all forms of discrimination and promote evidence-based public discourse to shape perceptions of migration* ») illustre bien cette volonté. Cela transparaît toutefois surtout de manière transversale.

²⁴⁵ United Nations General Assembly, *Making migration work for all. Report of the Secretary-General*, op. cit., p. 4-5.

²⁴⁶ G. BETTINI, « Where Next? Climate Change, Migration, and the (Bio)politics of Adaptation », *Global Policy*, vol. 8, Suppl. 1, 2017, p. 36.

²⁴⁷ Référence à l'intitulé même du Pacte mondial.

²⁴⁸ Nations unies, *Pacte mondial pour les migrations*, § 9, disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/3>.