

Doc. 11084
23 octobre 2006

Le problème des réfugiés écologiques

Proposition de recommandation
présentée par M. Çavuşoğlu et plusieurs de ses collègues

La présente proposition n'a pas été examinée par l'Assemblée et n'engage que ses signataires

Le nombre de réfugiés écologiques dans le monde varie selon les sources, mais des estimations prudentes font état de près de 10 millions de personnes. En 1999, la Croix Rouge internationale a avancé le chiffre de 25 millions. Plus inquiétant encore, les projections réalisées à partir des estimations basses laissent entrevoir que ce chiffre pourrait passer à 25 millions d'ici 2010 pour atteindre 150 millions en 2050 (estimation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC)). Dans ce contexte, les migrations des réfugiés écologiques pourraient devenir l'un des plus grands défis démographiques du XXI^e siècle.

L'un des problèmes majeurs posés par cette catégorie de personnes est qu'elles viennent essentiellement de pays pauvres, en voie de développement, dépendant fortement de l'agriculture. De fait, plus de 90% de l'ensemble des décès imputables à des désastres naturels ont lieu dans les pays en développement. En l'absence de tout mécanisme juridique assurant leur protection, les réfugiés écologiques risquent fort d'être considérés à l'avenir comme des migrants économiques.

La législation relative aux droits de l'homme a tendance à établir la distinction entre les « réfugiés », supposés avoir franchi une frontière internationale, et les « personnes déplacées » qui fuient ou sont contraintes de quitter leur lieu de résidence tout en restant dans les limites de leurs frontières nationales. Entre ces deux extrêmes émerge une nouvelle catégorie à l'effectif sans cesse croissant et susceptible d'avoir des effets déstabilisateurs, celle des « migrants » fuyant leur patrie pour des raisons qui, d'une façon générale, peuvent être attribuées à des facteurs écologiques.

Dans ses recommandations et résolutions, l'Assemblée parlementaire établit également une distinction entre les réfugiés et les personnes déplacées. Elle n'a pourtant à ce jour adopté aucun texte relatif aux réfugiés écologiques.

Le droit de bénéficier des protections découlant de l'octroi du statut de réfugié implique pour le demandeur d'asile d'avoir franchi une frontière internationale et de craindre « *avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (Article 1.A(2), Convention des Nations Unies sur le statut des réfugiés (1951)). Il est largement reconnu que la Convention de Genève ne livre, en aucune façon, une définition exhaustive de la notion de persécution, bien qu'elle offre le cadre législatif nécessaire sur lequel s'appuient les Etats européens pour institutionnaliser l'octroi de l'asile. En raison de ses lacunes en termes de définition, la plupart des Etats européens accorde des formes subsidiaires de protection telles que la « protection humanitaire » ou « l'asile temporaire » soumises à l'exercice discrétionnaire d'une prérogative régalienne, souverainement et sans partage exercée par l'Etat. Par ailleurs, le principe de non refoulement selon lequel « *Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa*

religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » dépend également de l'existence d'une menace mettant en péril la vie ou la liberté d'une personne pour les mêmes raisons que celles permettant de juger s'il y a ou non persécution.

Compte tenu des politiques d'immigration restrictives actuellement appliquées à l'entrée aux frontières de l'Europe, la grande majorité des migrants se voit refuser l'entrée au titre des procédures d'asile, étant considérés comme migrants économiques ou, pire encore, comme immigrés clandestins ou irréguliers. S'agissant des **réfugiés écologiques**, leurs demandes d'asile et d'autres formes de protection ne seront probablement pas acceptées au motif que le risque de persécution n'existe pas. Et pourtant, ils ont fui parce que leur vie était ou continue d'être menacée. Dans ce cas de figure, les réfugiés écologiques entreront dans la catégorie résiduelle des migrants dont la protection dépend d'une aide internationale caritative, temporaire et épisodique.

Sur un plan général, l'expression « réfugiés écologiques » s'explique d'elle même. Cependant les causes des ravages écologiques engendrant des diasporas de réfugiés écologiques sont nombreuses et variées. Il peut s'agir d'événements liés ou non au réchauffement climatique, dont l'incidence peut être sporadique ou cyclique, ou se prolonger sur une période plus longue. De tels événements incluent les inondations, les tempêtes, les tremblements de terre, les tsunamis, la désertification, la hausse du niveau des mers, de mauvaises récoltes et les famines. Néanmoins, les désastres écologiques peuvent aussi être le fait de l'homme, à l'instar de la contamination toxique à Bhopal (1984), de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986), du déboisement et de la salinisation des terres agricoles, ou imputables plus généralement à la déforestation, à la dégradation de l'environnement ou à la pression démographique.

Les organisations internationales telles que le HCR sont peu disposées à adopter l'expression « réfugiés écologiques » dans leur terminologie officielle, même si le PNUD a avancé un début de définition en 1985, dans un rapport rédigé par Essam El-Hinnawim. Selon ce document, il s'agit de personnes ayant dû quitter leur habitat, temporairement ou définitivement, en raison d'un danger écologique potentiel ou d'un bouleversement des écosystèmes propres à la vie. La section britannique du HCR reconnaît l'existence de réfugiés écologiques mais insiste sur les différences fondamentales entre ces derniers et les réfugiés au titre de la convention, estimant qu'il y a lieu d'établir une distinction et préférant les nommer « migrants écologiques ».

Les définitions méritent d'être clairement explicitées afin de garantir que la protection des personnes et/ou des groupes puisse être assurée en cas de besoin et de mieux gérer les réponses à apporter aux situations d'urgence des réfugiés ou aux crises humanitaires liées à la destruction de l'environnement.

Pour l'instant, toutefois, les États membres ne sont soumis à aucune contrainte juridique pour reconnaître les réfugiés écologiques.

C'est pourquoi, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres :

- i. à adopter une recommandation invitant instamment les États membres à reconnaître l'existence et l'ampleur du problème des réfugiés écologiques ;
- ii. à exhorter les États membres à s'abstenir de classer les réfugiés écologiques comme immigrés clandestins ou en situation irrégulière ou migrants économiques ;
- iii. à soutenir l'élaboration d'une définition de travail des réfugiés écologiques à appliquer par les institutions nationales et les organisations humanitaires œuvrant à la protection des réfugiés ;
- iv. à soutenir le développement de lignes directrices sensibilisant les décideurs nationaux en matière de statut/d'asile des réfugiés aux questions concernant les réfugiés écologiques ;
- v. à encourager le dialogue entre les centres de recherche sur l'environnement, les migrations et la démographie pour élargir et approfondir notre compréhension des causes premières des migrations écologiques ;
- vi. à promouvoir le recours à des programmes de développement durable dans les points potentiellement chauds où existe un risque de diasporas de réfugiés écologiques.

Signé¹:

ÇAVUŞOĞLU, Mevlüt, Turquie, GDE
DAČIĆ, Ivica, Serbie, SOC
EINARSSON, Mats, Suède, GUE
FERNÁNDEZ, AGUILAR, Adolfo, Espagne, PPE/DC
GREENWAY, John, Royaume-Uni, GDE
HENDERSON, Doug, Royaume-Uni, SOC
Lord BURLISON, Royaume-Uni, SOC
MENDONÇA, Ana, Catarina, Portugal, SOC
OLIN, Kalevi, Finlande, SOC
PAPADIMITRIOU, Elsa, Grèce, PPE/DC
PLATVOET, Leo, Pays-Bas, GUE
PROROKOVIĆ, Dušan, Serbie, PPE/DC

¹ SOC: Groupe socialiste
PPE/DC: Groupe du Parti populaire européen
ADLE: Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
GDE: Groupe des démocrates européens
GUE: Groupe pour la gauche unitaire européenne
NI: non inscrit dans un groupe