

Titre 2 - REGIME JURIDIQUE DES REFUGIES DE L'ENVIRONNEMENT

Envisager un statut des réfugiés de l'environnement revient à imaginer une solution concrète pour les groupes de personnes se trouvant dans une situation. L'objet essentiel consiste à offrir au cas d'étude une perspective ouverte, démontrant, en outre, une voie possible pour la communauté internationale et les réfugiés de l'environnement. Il convient, dès lors, d'argumenter, en préliminaire, l'opportunité d'un tel statut, d'en préciser les conditions (chap.1), les caractères (chap.2), et, les effets (chap.3).

Controverse quant à l'opportunité de ce statut -

La proposition d'un statut international au bénéfice des réfugiés de l'environnement part du constat selon lequel les instruments en vigueur sont inadéquats bien que diverses règles solidement établies soient, elles, adaptées¹⁷⁶². Il s'agit d'une ré-adéquation de règles positives à des situations nouvelles : le statut des réfugiés de l'environnement fait figure de nouveauté en tant qu'instrument singulier d'application collective à des centaines, des milliers ou plus, de personnes en même temps, il reprend, cependant, à son bénéfice divers concepts établis du droit international.

Le droit international demeure réticent, en matière de personnes, à passer du singulier au pluriel, les instruments juridiques et leurs interprètes s'arc-boutant sur des déterminations individuelles insuffisantes malgré l'accroissement constant du nombre et de l'ampleur des mouvements de population dans le monde. Un désaccord apparaît, dès lors, entre les opposants à l'instauration d'un nouveau statut, et ses promoteurs.

¹⁷⁶² - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2 - La convention de 1951, une conception unifiée mais trop étroite du réfugié.

1 - Les détracteurs -

* Les opposants au statut de réfugiés de l'environnement pourront arguer qu'il existe des moyens suffisamment appropriés pour encadrer les réfugiés ; la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 étant, en effet, en vigueur sur quatre continents, il leur apparaît plus approprié de travailler à leur mise en oeuvre réelle plutôt qu'à instaurer un texte nouveau.

L'objection, bien que fondée, tombe au regard des limites intrinsèques et extrinsèques des textes de 1951 et 1967¹⁷⁶³ lesquelles semblent difficilement contournables dans le contexte actuel, ces textes envisageant clairement des cas et des procédures individuelles nettement inapplicables aux situations d'exode massif¹⁷⁶⁴. Une extension abusive du champ d'application des textes en vigueur les dénaturerait car, les événements générateurs de réfugiés conventionnels et de réfugiés de l'environnement diffèrent sensiblement, de même que leurs besoins respectifs de protection. Il ne paraît, dès lors, pas souhaitable d'élargir, outre mesure, un statut d'objet restreint mais de fonctionnement avéré dans le respect de sa logique.

Il existe, en outre, une différence majeure entre les réfugiés traditionnels et les réfugiés de l'environnement : les premiers ne bénéficient plus de la protection juridique de leur Etat d'origine ou de nationalité¹⁷⁶⁵, alors que pour les seconds, le lien juridique avec leur Etat n'est pas rompu mais temporairement inopérant¹⁷⁶⁶. Les réfugiés *stricto sensu* requièrent un statut palliant la rupture juridique d'avec leur Etat d'origine, alors que les réfugiés de l'environnement nécessitent un statut atténuant la déficience matérielle de leur Etat, sans qu'il faille remplacer un lien juridique qui continue d'exister et reprendra bientôt plein effet.

1763 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.1, §2, B - Les limites de la Convention de 1951.

1764 - *Idem*, B - Les limites intrinsèques au Protocole et à la Convention tiennent au temps et à l'espace envisagés, à la conception individuelle du réfugié qu'ils mettent en oeuvre, aux cinq motifs exclusifs de persécution, et au refus des Etats de reconnaître l'existence d'un droit des personnes à l'asile. Les limites extrinsèques comprennent l'apparition de situations nouvelles en particulier les déplacement massif de population et la diversité des causes d'exode massif.

1765 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

1766 - Voir *infra*, Part.II, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1 - Statut matériel.

** Les opposants à un statut de réfugiés de l'environnement pourront, par ailleurs, arguer de ce que ce statut constitue un moyen déguisé d'encadrer des migrations économiques¹⁷⁶⁷: l'argument est intrinsèquement fallacieux car, de tout temps, les migrations économiques et les mouvements de réfugiés ont coexisté, les deux flux coulant indépendamment l'un de l'autre tant que la porte économique reste ouverte. Si les Etats ferment le canal économique, alors, les candidats à la migration débordent sur le canal des réfugiés, dernière entrée ouverte¹⁷⁶⁸.

L'adoption d'un statut pour les réfugiés de l'environnement ne représente pas un biais destiné à favoriser l'immigration, apparaissant, plutôt, comme un instrument susceptible de la prévenir dans la mesure où, en dotant certaines personnes de droits les protégeant contre les aléas et les catastrophes, l'on évite que d'écologiques ces réfugiés ne deviennent économiques. Le statut s'inscrit dans une perspective de retour alors que nombre de personnes ayant tout perdu pourraient se laisser tenter par l'attrait des villes ou de l'étranger, d'où l'importance de la restauration de l'environnement bouleversé¹⁷⁶⁹.

Le statut des réfugiés de l'environnement apparaît comme une troisième voie, distincte dans son objet et ses conditions, des deux autres que sont la migration économique et le statut conventionnel du réfugié. Sa spécificité tient à son objet écologique lié à ses conditions collective, temporaire et matérielle. Si les migrations économiques apparaissent définitives et individuelles, les déplacements s'étalant dans le temps après une décision de départ personnellement mûrie, par contre, la violence et la brutalité de la catastrophe commandent objectivement un départ immédiat donc massif¹⁷⁷⁰.

2 - Les partisans

1767 - Sur la notion de "réfugiés économiques", voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §3,A,1,b - Victime économique.

1768 - Voir le point de vue exprimé par J. HOREKENS, Directeur du Bureau de l'Europe du H.C.R., comparant le flot des réfugiés et celui des immigrants à deux ruisseaux ayant longtemps coulé côte à côte sans problème, *in* Le droit d'asile en danger en Europe, *in* Réfugiés, n°101, III, 1995; et voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1,B,1,a - Mise en oeuvre des principes de non-refoulement, d'asile et de traitement digne par les pays industrialisés.

1769 - Voir *infra*, Chap.3, sect.3, §2 - Contributions particulières de l'Etat d'origine.

1770 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2 - Les caractères de la catastrophe écologique.

Les tenants du statut font état de plusieurs arguments :

* D'une part, les moyens conventionnels existant s'avèrent inopérants pour encadrer les réfugiés de l'environnement : la convention de 1951 et le Protocole de 1967 sont inadéquats au fond, dans la forme et dépassés par le nombre des réfugiés de l'environnement¹⁷⁷¹.

** D'autre part, le statut des réfugiés de l'environnement repose sur des prémices différentes de celles qui sous-tendent les instruments de 1951 et 1967 : ceux-ci visaient à épurer la situation des réfugiés d'après-guerre, alors que le statut proposé vise à prévoir et encadrer au mieux, pour en limiter les pires effets, des situations possibles et prévisibles mais non advenues, possédant un objet éminemment prospectif dont les textes antérieurs se trouvaient dépourvus.

*** *Quid*, cependant, des victimes définitives d'un environnement irrémédiablement détruit ou condamné par la pollution, la désertification ou la montée des eaux ? Il apparaît que les bénéficiaires du statut envisagé sont les personnes, toutes les personnes, qui ont dû fuir une catastrophe écologique et ses effets, elles devraient réintégrer leur lieu de vie dès la catastrophe et ses effets apaisés. Le statut, de nature temporaire, en principe¹⁷⁷², serait-il dépassé avant même d'exister par le caractère éventuellement définitif de la destruction de l'environnement ?

Cette objection précise le fait que l'environnement peut, à la suite d'une catastrophe écologique, rester définitivement inhabitable, les réfugiés de l'environnement risquant de ne pouvoir se réinstaller, pourraient-ils le demeurer indéfiniment ? Cette objection permet de percevoir que la réflexion amorcée devra se poursuivre au fil de l'évolution globale des changements physiques et mentaux pour envisager des solutions d'accueil définitif.

¹⁷⁷¹ - Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B - Les limites de la convention de 1951.

¹⁷⁷² - Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §2, A, b - Le temps du déplacement.,

Cette remarque met incidemment en relief la nécessité de préserver l'environnement et de le protéger en amont de la catastrophe, conception défendue, sur un autre terrain, par le H.C.R. afin d'éviter de nouveaux flux de réfugiés en s'attaquant aux causes structurelles de l'exode¹⁷⁷³. La spécificité établie des réfugiés de l'environnement justifie la recherche d'un traitement adapté à leur situation particulière ¹⁷⁷⁴, encore convient-il de s'entendre sur les conditions requises pour l'obtention du statut envisagé.

Chapitre 1 - DES CONDITIONS DU STATUT -

Le statut des réfugiés de l'environnement se doit d'être clairement défini, dans un but d'efficacité associé à la volonté d'empêcher toute dérive de son utilisation. Il convient, à cette fin, d'envisager les conditions de fond (sect.1) et d'octroi (sect.2) auxquelles le statut serait accordé.

section 1 - Conditions de fond -

Deux critères, objectifs et conjoints, découlant de la nature de la catastrophe et de ses conséquences sur la population permettraient la reconnaissance de la qualité de réfugiés de l'environnement : il s'agit de l'atteinte subie par l'environnement associé à la fuite consécutive de la population.

§ 1 - Atteinte objective à l'environnement -

La destruction, suite à une catastrophe écologique, constitue une réalité tangible, dont les causes n'importent pas, seuls ses effets nous intéressant¹⁷⁷⁵. réalité tangible, dont les causes n'importent pas, seuls ses effets nous intéressant¹⁷⁷⁶.

¹⁷⁷³ - H.C.R. Les réfugiés dans le monde, En quête de solutions, p.238, La Découverte, Paris, 1995, 264p.

¹⁷⁷⁴ - M. BACHELET, L'ingérence écologique, De la nécessité de créer une juridiction internationale spécialisée, pp.269-282, Ed. Frison-Roche, Paris, 1995, 304p.

¹⁷⁷⁵ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, section 2, §1 - La notion de catastrophe écologique, et en particulier le point A,2,c - Synthèse de la typologie des catastrophes écologiques; ainsi que *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §1,B,2 - Suggestion d'un critère objectif pour la délimitation d'un seuil entre le dommage et la catastrophe écologiques.

¹⁷⁷⁶ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, section 2, §1 - La notion de catastrophe écologique, et en particulier le point A,2,c - Synthèse de la typologie des catastrophes écologiques; ainsi que *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §1,B,2 -

Peut-on imaginer, pour déterminer qu'il y eût catastrophe, la constitution d'une brigade de "casques verts", chargée de vérifier et de déclarer l'état de catastrophe ? L'idée vise à doter l'O.N.U. des moyens d'une mission nouvelle, la parole desdits "casques verts" faisant foi, permettrait de déclencher l'action appropriée. Toutefois, pour ce qui concerne les réfugiés de l'environnement, à l'état de catastrophe doit s'associer la fuite de la population. Chacun de ces éléments s'avérant vérifiable sur une base objective, le recours à des "casques verts" n'apparaît pas réellement nécessaire en l'espèce.

§ 2 - Fuite consécutive de la population

La fuite de la population constitue le corollaire direct de la survenance d'une catastrophe écologique ¹⁷⁷⁷. Cet élément apparaît essentiel pour caractériser les réfugiés de l'environnement en évitant tout amalgame avec d'autres catégories de personnes en mouvement dont, notamment, l'émigration¹⁷⁷⁸. Ces deux éléments, soit la destruction de l'environnement et la fuite consécutive de la population, constituent les conditions objectives de la reconnaissance et de la mise en oeuvre d'un statut adapté dont il convient, dès lors de préciser les conditions d'octroi .

section 2 - Conditions d'octroi -

La transcription de l'état de réfugiés de l'environnement en une réalité juridique passe par la détermination de l'autorité chargée de leur qualification . La reconnaissance de la qualité de réfugiés de l'environnement se doit d'être impartiale et virtuellement indiscutable : quel organe ou organisation se trouverait en mesure de remplir ce rôle avec jugement et générosité ?

La réponse apportée déterminera, dans une large mesure, l'autorité du statut en cause ainsi que la protection réelle dont

Suggestion d'un critère objectif pour la délimitation d'un seuil entre le dommage et la catastrophe écologiques.

¹⁷⁷⁷ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2 - Les caractères de la catastrophe écologique.

¹⁷⁷⁸ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, section 2, §1, B - Reconnaissance théorique et pratique de la victime collective; Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §2, A, 1, a - La survie, objet du déplacement; et b - Distinction d'avec l'émigration.

bénéficieront les réfugiés de l'environnement. Plusieurs options s'offrent à l'étude.

§ 1 - Possibilités offertes par l'ordre international -

Les possibilités varient selon que l'on adopte le point de vue des Etats, de la communauté internationale dans son ensemble, des réfugiés eux-mêmes ou des organisations de secours. Ces diverses possibilités présentent, chacune, des intérêts et des inconvénients qu'il convient d'envisager (§1), avant de proposer une synthèse des arguments en présence (§2).

A - Les Etats -

Les Etats peuvent-ils être juges de la qualification de la population victime de la survenance d'une catastrophe écologique ? Les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale commandent-ils de laisser les seuls Etats concernés affronter les conséquences de la catastrophe ? Une telle attitude ressortirait d'une interprétation très étroite de ces principes, la pratique montre que les Etats font, en général, appel ou acceptent l'intervention d'une organisation compétente et impartiale pour affronter les conséquences d'une catastrophe écologique, sauf rares cas de refus, où le pays s'estime en mesure de prendre soin de sa population¹⁷⁷⁹.

Laisser les Etats maîtres en la matière revient à dénier tout intérêt au statut proposé, et si, d'aventure, les déplacements massifs de population suite à des catastrophes écologiques s'intensifiaient dans l'avenir, cette attitude statique pourrait se révéler dramatique tant pour la population déplacée que pour les Etats d'origine et d'accueil. Cette solution de *statu quo* équivaut à ratifier la situation actuelle et permet, en outre, aux cas dans lesquels les Etats provoquent sciemment des flux de réfugiés¹⁷⁸⁰ de perdurer, en abandonnant les populations concernées à leur sort. Une telle attitude renforce, en outre, les disparités économiques et sociales entre les Etats, les plus riches se

¹⁷⁷⁹ - Ainsi l'Inde rejeta toute intervention des organisations humanitaires désireuses d'intervenir, s'estimant à même de parer seule aux conséquences du désastre.

¹⁷⁸⁰ - W. CZAPLINSKI et P. STURMA, La responsabilité des Etats pour les flux de réfugiés provoqués par eux, A.F.D.I., 1994, XL, pp.156-169 ;

trouvant éventuellement en mesure de faire face à une situation pénalisant les plus pauvres.

Il semble que les Etats ne se révéleraient pas, à eux seuls, les meilleurs garants de la mise en oeuvre du statut envisagé, étant à la fois juges et parties, bénéficiaires et régisseurs de la situation.

Par contre, la souveraineté et l'intégrité des Etats se trouverait respectée par leur nécessaire consultation, préalable à toute intervention¹⁷⁸¹, sous le contrôle de la communauté internationale. La mise en oeuvre du principe d'égalité entre les Etats suggère une sorte de péréquation par laquelle la communauté internationale peut intervenir en faveur des plus démunis, supposant une organisation responsable.

Quelle organisation ?

Parmi les organisations à vocation générale, il convient de s'attacher au rôle que pourrait, éventuellement, jouer la Cour Internationale de Justice et, surtout, les Nations Unies.

B - La Cour Internationale de Justice

Peut-on imaginer une compétence de la Cour Internationale de Justice pour qualifier les réfugiés de l'environnement ? La question se pose, une Chambre spéciale étant créée, en 1993, pour connaître des questions relatives à l'environnement. Organe permanent, cette chambre a vocation, par détermination *rationae materiae* de la plénière de la Cour, à traiter les questions particulières d'environnement¹⁷⁸².

La Cour Internationale de Justice n'a pas le privilège de la fonction juridictionnelle internationale, mais son caractère universel et sa compétence généralement reconnue, la désignent comme un outil

1781 - Ce qui est actuellement le cas.

1782 - R. RANJEVA, L'environnement, la Cour Internationale de Justice et sa Chambre spéciale pour les questions d'environnement, A.F.D.I., 1994, XL, pp.433-441.

de poids dans la protection de l'environnement¹⁷⁸³. Toutefois, "seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour", art. 34-1 du Statut de la C.I.J., ce qui constitue, en l'occurrence, un inconvénient de poids, l'accès en étant définitivement fermé aux individus, même en groupe, sauf mise en oeuvre de la protection diplomatique et subrogation d'un Etat dans les droits de ses citoyens.

Il paraîtrait, en outre, irréaliste d'envisager une modification du Statut permettant aux personnes de saisir directement la Cour de La Haye. Et puis, la procédure devant la Cour est longue, plusieurs mois au moins, ce qui réduit d'autant l'intérêt de l'arrêt dans le domaine particulier des réfugiés de l'environnement qui se trouvent en situation d'urgence.

Quant au fond, la Cour ayant vocation à dire le droit, pourrait-elle procéder, à la demande d'un Etat (Etat d'origine, d'accueil des réfugiés de l'environnement, ou Etat tiers¹⁷⁸⁴), à la qualification des réfugiés? En théorie, cette possibilité paraît concevable, en droit appliqué, par contre, elle présente quelques difficultés : outre les écueils susmentionnés, la détermination des réfugiés de l'environnement ne constitue *a priori* pas un litige au sens juridique du terme, requérant l'application d'un texte existant, or, la Cour intervient dans le cadre de litiges, de prétentions divergentes, de conflit entre deux ou plusieurs Etats. Enfin, elle n'est pas un organe opérationnel, mais une cour de justice dont le rôle consiste à dire le droit. Il semble, dès lors, qu'habiliter la Cour Internationale de Justice en matière de réfugiés de l'environnement reviendrait, dans une certaine mesure, à contrevenir à son mandat en lui conférant un rôle opérationnel qui lui est étranger.

Ces différents éléments tant matériels que de fond, ne plaident pas pour une extension de la compétence de la C.I.J. au bénéfice des réfugiés de l'environnement, par contre, au sein de l'Organisation des Nations Unies, plusieurs organisations pourraient, éventuellement, prétendre remplir ce rôle avec efficacité.

1783 - *Idem*, pp.434&s.; La C.I.J. a pris acte de l'existence de règles de droit international de l'environnement dans l'affaire Gabcikovo-Nagymaros, 25 sept.1997, voir J. SOHNLE, Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de de la C.I.J. : l'affaire Gabcikovo-Nagymaros, RGDIP, Janv-mars 1998,n°1, Pédone, Paris.

1784 - Voir *supra*, A - Les Etats.

C - L'Organisation des Nations Unies -

L'Organisation des Nations Unies constituant un monstre pluricéphale, il convient de réfléchir au choix de la tête en l'occurrence adaptée à la situation, en débutant par la compétence des organes généraux suivie des organes spécialisés de l'Organisation universelle.

1 - Organes généraux

a - L'Assemblée Générale -

L'Assemblée générale constitue l'organe plénier de l'organisation, sous réserve des pouvoirs du Conseil de Sécurité, article 12 de la Charte¹⁷⁸⁵. Assemblée, elle délibère, discute, étudie et propose par l'adoption de recommandations et de résolutions. Cousine éthérée du pouvoir législatif de droit interne, elle ne possède pas de pouvoir d'intervention direct ainsi qu'en attestent les textes qu'elle adopte, résolutions et recommandations¹⁷⁸⁶.

Dans la présente espèce, le rôle de l'A.G.N.U. consisterait à commander des études pour son information et celle de ses membres, son pouvoir d'action passant par la constitution de groupes expressément mandatés et par l'examen et l'approbation, assortie

¹⁷⁸⁵ - L'article 12, alinéa 1 de la Charte prévoit que: "Tant que le Conseil de Sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de Sécurité ne le lui demande".

¹⁷⁸⁶ - Sur la valeur et la force des Résolutions de l'Assemblée générale, voir notamment D. CARREAU, Droit international, Chapitre II, Les résolutions des organisations internationales, éléments constitutifs de la formation accélérée de la coutume, pp.242-245 et Les résolutions des organisations internationales comme droit "programmatoire", pp.245-247; A. CASSESE, Le rôle des résolutions de l'Assemblée générale dans la création du droit, pp.176-179 in *Le droit international dans un monde divisé*, Chap.VII; R.J. DUPUY, Coutume sage et coutume sauvage, Mél. Rousseau, pp.75-87, Paris, Pédone 1974 ainsi que la Sentence Texaco Calasiatic/ Gouvernement lybien, du 18 décembre 1974, R.J. DUPUY, arbitre unique désigné par la C.I.J., §§ 29, reproduite in J.D.I. n°2, avril-mai-juin 1977, pp.374-380; S. SCHWEBEL, United Nations resolutions, recent arbitral awards and customary international law, pp.203-210, in *Realism in law making*, Essays on international law in honor of W. Riphagen, Nijhoff, Dordrecht, 1986, 298p; H. THIERRY, Cours général de droit international public, pp.43-44, R.G.D.I.P., 1990, III, t. 222, pp. 9-186.

éventuellement de remarques, du budget de l'Organisation, y compris celui de toutes les institutions de l'Organisation, institutions spécialisées, organes subsidiaires et autres commissions. Si l'Assemblée générale ne semble pas directement en mesure d'assurer efficacement la protection requise par les réfugiés de l'environnement, elle pourrait, par contre, habiliter à cette fin le Secrétaire Général ou une commission.

b - Le Secrétaire Général -

Le Secrétaire Général des Nations Unies dispose de pouvoirs peu définis dans la Charte : le Chapitre XV précise qu'il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation et remplit, à ce titre, "toutes autres fonctions dont il est chargé" par l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, de tutelle ou économique et social, au terme de l'article 98 de la Charte, sous condition d'indépendance vis-à-vis de tout Etat et de toute autorité extérieure, article 100.

Le Secrétaire Général a, pour remplir ses fonctions, développé, avec l'appui de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité, la pratique des commissions : chargées de missions spécifiques, elles l'informent, à sa demande, sur tels points et telles situations précises. Peut-on imaginer la mise en place d'une institution permanente, directement reliée au Secrétaire Général, chargée des réfugiés de l'environnement ? Est-il vraiment du ressort du Secrétaire Général de disposer d'un tel mécanisme ?

Quant à la première interrogation relative aux fonctions du Secrétaire Général, il apparaît que, s'il a le devoir d'être informé de mouvements éventuels ou réels de population consécutifs à une catastrophe écologique, il n'a vraisemblablement pas le pouvoir ni de décider ni d'actionner, en son nom propre, une quelconque intervention. Etant le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, il met, à ce titre, en oeuvre les décisions de l'Organisation, sans pouvoir se substituer à ceux qui décident. Il pourrait être le relais entre une décision de l'Assemblée Générale et l'organisation la mettant en oeuvre, mais il ne saurait se substituer à aucun de ces deux organes.

Concernant la compétence du Secrétaire général en la matière, il s'avère qu'une habilitation, ou au moins une autorisation particulière, soit nécessaire. Toutefois, l'hypothèse d'une compétence particulière et constante du Secrétaire général concernant les réfugiés de

l'environnement soit fortement minée par les observations ci-dessus.

Le mandat de la Commission des droits de l'homme pourrait-il s'étendre aux réfugiés de l'environnement ?

c - La Commission des Droits de l'Homme •-

Cette Commission, mentionnée à propos de la Résolution 1503¹⁷⁸⁷, serait-elle en mesure de reconnaître ou de refuser le statut de réfugiés de l'environnement ? La capacité de la Commission à connaître des victimes collectives constitue un indice positif important¹⁷⁸⁸, toutefois, lui reconnaître cette compétence, induirait, d'une part, selon les exigences de la procédure de la Résolution 1503, que la demande de reconnaissance soit écrite et, d'autre part, que les voies de recours internes aient été épuisées ce qui, en l'espèce, paraît irréaliste.

Outre ces remarques de forme, il semble que la Commission puisse effectivement être habilitée à examiner et répondre aux demandes de statut de réfugiés de l'environnement car, composée de personnalités éminentes et informées, elle serait fort à même de statuer sur la reconnaissance ou le refus de la qualité de réfugiés de l'environnement. A plusieurs précisions près, cependant : d'une part, la condition d'épuisement des voies de recours internes n'a, en l'occurrence, aucun sens et devrait être supprimée, la condition de requête écrite pouvant demeurer.

La Commission ne se réunit, cependant, qu'une fois par an : les personnes requérant l'octroi du statut de réfugiés de l'environnement devront-elles attendre six ou douze mois pour qu'une réponse leur soit donnée ? Cela paraît irréaliste, inutile même car, dans la plupart des cas, les réfugiés auront, au bout d'une année, regagné depuis longtemps le lieu qu'ils avaient dû fuir, rendant ainsi leur requête sans objet. Quant à ceux qui n'auront pu rentrer, quel serait leur sort en attendant que la Commission ne statue ? Les réfugiés de

¹⁷⁸⁷ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B,3 - La procédure 1503.

¹⁷⁸⁸ - *Idem*.

l'environnement requièrent une reconnaissance rapide, tardive, elle perdrait l'essentiel de ses bénéficiaires. C'est pourquoi l'organisme chargée de la qualification des réfugiés de l'environnement doit être un organisme permanent ou bien un organe susceptible de se réunir dans les plus brefs délais.

Enfin, la Commission des Droits de l'Homme n'étant pas opérationnelle, il semblerait inapproprié de lui conférer un mandat pratique pour lequel elle ne fut pas conçue. Pourrait-on, à cet égard, imaginer de scinder le statut de réfugiés de l'environnement en deux éléments : sa reconnaissance et son octroi relevant d'un organisme, les opérations matérielle s'y attachant, se trouvant assurées par un autre ? Cela semble théoriquement envisageable, bien que les avantages en paraissent fort minces, voire nuls, car le traitement matériel des réfugiés devrait, alors, être confié à un autre organisme confiné dans un rôle d'exécution peu valorisant, source probable de tensions.

Ainsi, l'hypothèse d'une compétence de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies à l'égard des réfugiés de l'environnement tombe, faute d'adéquation de sa structure et de son rôle, malgré l'élément *a priori* favorable de sa compétence instituée à l'égard des victimes collectives de violations flagrantes et massives des droits de l'homme, il semble difficile de prévoir une action commune à ces deux types de victime collective.

Reste à envisager une compétence éventuelle du Conseil économique et social.

d - Le Conseil Economique et Social -

Le Conseil économique et social a, au terme de l'article 62-1 de la Charte, pour rôle "de faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées".

L'ECOSOC, selon ses initiales anglaises, a principalement un rôle d'information de l'Assemblée générale et des Etats membres ainsi que

celui de tutelle des institutions spécialisées qui lui sont rattachées. Il peut, à cet effet, instituer des commissions chargées d'examiner telle question économique, sociale ou relative aux droits de l'homme ainsi que le prévoit l'article 68 de la Charte, mais il ne dispose pas d'une infrastructure lui permettant d'intervenir directement. Il serait, dès lors, curieux de lui rattacher une commission ou autre organe chargé d'intervenir pratiquement en faveur des réfugiés de l'environnement, outre que ses fonctions attributives s'avéreraient, sans doute, dépassées dans cette hypothèse.

Il apparaît, ainsi, qu'aucun des organes centraux de l'Organisation des Nations Unies, n'ait véritablement mandat pour prendre en charge le sort des réfugiés de l'environnement, ceux-ci ressortiraient davantage du mandat d'institutions spécialisées ou d'organes subsidiaires tels que l'Organisation chargée de l'environnement, de la santé, des questions humanitaires, de l'enfance ou, plus simplement, des réfugiés et personnes déplacées.

2 - Organes subsidiaires et institutions spécialisées -

En vertu de l'article 7.2 de la Charte, "les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés". L'Organisation des Nations Unies a, sur cette base, largement étendu son champ d'action en divers domaines tels que les droits de l'homme, la science et la culture, l'agriculture et l'alimentation, la protection de l'enfance, l'assistance aux réfugiés, le travail, la santé, l'aide au développement et la coopération économique, ainsi qu'à la protection de l'environnement. Parmi ces organisations, il convient d'en retenir cinq qui agissent dans les domaines connexes à la situation des réfugiés de l'environnement, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'Organisation Mondiale de la Santé, le Département aux Affaires Humanitaires, le Fonds International pour l'aide à l'Enfance et le Haut Commissariat pour les Réfugiés.

a - Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement -

Le P.N.U.E fut créé à la suite de la Conférence de Stockholm de juin 1972¹⁷⁸⁹. Le P.N.U.E. est financé par les contributions volontaires des Etats, son budget oscillant entre 50 et 60 millions de dollars par an pour les actions qu'il mène, son fonctionnement relevant du budget général de l'Organisation.

Le rôle du P.N.U.E fut défini comme celui d'un catalyseur chargé de stimuler l'action des autres institutions en matière d'environnement¹⁷⁹⁰. Les problèmes d'environnement y sont envisagés, des programmes élaborés, leur mise en oeuvre ressortissant du système des Nations Unies dans son ensemble en coopération, éventuellement, avec des organisations régionales, non-gouvernementales et des Etats¹⁷⁹¹.

Le P.N.U.E a, principalement, un rôle d'information¹⁷⁹², de réflexion et de proposition de solutions et de programmes adaptés, sans intervenir dans leur mise en oeuvre concrète puisqu'il n'est pas chargé de la réalisation pratique des programmes élaborés en son sein. On peut difficilement imaginer de transformer radicalement cette structure en lui demandant des interventions rapides et directes sur le terrain, outre que ces interventions en faveur des victimes de catastrophes écologiques dépasseraient probablement ses compétences¹⁷⁹³.

1789 - L'Assemblée générale adopta les dispositions financières et institutionnelles créant son propre organe subsidiaire, par la Résolution 2997 (XXVII).

1790 - La protection de l'environnement et le droit international, Académie de Droit International de La Haye, Colloque de 1973, Leiden, 1975, 650p.

1791 - L'avenir du droit international de l'environnement, Académie de Droit International de La Haye, Colloque de 1984, Nitjhoff, 1985, 515p; et A. KISS, Droit International de l'Environnement, *op; cit.* pp.312&s.

1792 - Un système international d'information sur l'environnement fut mis en place sous le nom d'INFOTERRA. Il met en rapport des établissements nationaux et internationaux et des experts, il fournit des informations de fonds ainsi que les sources de ces informations. Son réseau compte 133 pays. Depuis sa création plus de 100.000 demandes émanant de toutes les régions du monde ont été traitées.

1793 - R.L. BINDSCHEDLER, La délimitation des compétences des Nations Unies, R.C.A.D.I., 1963,I, vol 108, pp.312-421.

Il convient, toutefois, de souligner que le P.N.U.E a, parmi les premiers, réfléchi au problème des réfugiés de l'environnement en publiant, en 1985, un rapport intitulé "Environmental refugees" rédigé par E. EL-HINNAWI du Centre de recherche du Caire¹⁷⁹⁴. Cette étude jeta les bases de la réflexion sur la question, mettant en relief la diversité des catastrophes génératrices de réfugiés de l'environnement et soulignant l'inadéquation des textes existant à ces situations. Elle témoigne de la conscience qu'a cette organisation du problème croissant posé par les réfugiés de l'environnement à la communauté internationale.

Une participation du P.N.U.E à la situation des réfugiés de l'environnement pourrait consister en la mise à disposition d'informations et de données sur la situation de l'environnement, en l'étude de sa remise en état, ainsi que, globalement, sur la poursuite de la réflexion à leur sujet. En matière connexe de santé, l'Organisation Mondiale de la Santé s'avère concernée.

b - L'Organisation Mondiale de la Santé -

L'O.M.S. a pour objet principal la coopération internationale dans le but de connaître et d'améliorer la santé de l'homme, ainsi qu'en dispose la Charte constitutive signée le 22 juillet 1946. La réalisation de cet objectif passe, au moins indirectement, par la protection de l'environnement¹⁷⁹⁵. L'O.M.S. apparaît consciente des relations entre la santé de l'homme et l'état de l'environnement ainsi qu'en témoigne le rapport de la Commission O.M.S., Santé et Environnement de 1992¹⁷⁹⁶, indiquant que :

"la santé de l'homme dépend de la capacité de la société à gérer l'interaction entre les activités humaines et l'environnement physique et biologique de manière à préserver et promouvoir la

¹⁷⁹⁴ - E. EL-HINNAWI, Environmental refugees, U.N.E.P., Nairobi, 1985, 41p.

¹⁷⁹⁵ - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.2, sect.2, §2,B - Droits de la santé et de l'environnement: des droits interactifs.

¹⁷⁹⁶ - Notre planète, notre santé, Rapport de la Commission O.M.S. Santé et Environnement, O.M.S., Genève, 1992, 299p.

santé sans menacer l'intégrité des systèmes naturels qui conditionnent cet environnement"¹⁷⁹⁷.

L'O.M.S. a pour mission de collecter et de diffuser des informations par la publication de manuels et de guides, par l'organisation de cours et de séminaires, autant que par un travail de recherche, d'établissement de normes sanitaires et la fixation d'objectifs à moyen et long terme. Sa fonction consiste, aussi, à aider les gouvernements afin de renforcer leurs services de santé, à les conseiller en matière de santé, à promouvoir la coopération scientifique, à mettre en place des programmes de lutte contre les maladies infectieuses, ainsi qu'à favoriser l'amélioration de l'hygiène et de la nutrition, concourant directement à la réalisation pour tous du droit à la santé, notamment dans les pays les plus démunis. Elle n'apparaît, cependant pas, pour la question qui nous occupe présentement, comme le meilleur interlocuteur possible, bien qu'il semble nécessaire de l'associer à la protection des réfugiés de l'environnement.

c - Le Fonds International de la Protection de l'Enfance -

Le Fonds International chargé de la protection de l'enfance (UNICEF ou F.I.S.E.) a pour mission d'intervenir en faveur de la santé et du développement de l'enfant en général, y compris pour des secours d'urgence. Le travail de l'UNICEF porte sur quatre grands domaines : la santé, l'éducation, l'alimentation, l'hygiène et l'accès à l'eau potable. L'UNICEF intervient, principalement, dans les pays pauvres où le sous-développement, la guerre et les catastrophes prennent d'abord les enfants pour cibles. Elle dispose de bureaux permanents dans 118 pays ainsi que d'un personnel actif rendant l'organisation efficace.

Serait-il, dès lors, envisageable d'attribuer à l'UNICEF la mission de s'occuper des réfugiés de l'environnement ?

Quelques arguments plaident pour une réponse positive :

¹⁷⁹⁷ - *Idem*, p.7.

- le réseau fort développé et bien implanté de l'UNICEF dans le monde constitue un élément non négligeable, ainsi que

- sa bonne connaissance du terrain,

- son expérience en matière d'intervention rapide et coordonnée en cas de catastrophe quelle qu'en soit la nature¹⁷⁹⁸,

- l'image positive dont elle bénéficie auprès de l'opinion internationale et des Etats¹⁷⁹⁹, et

- la conception ouverte que l'organisation a de sa mission qui l'a notamment conduite, ces dernières années, à initier et à mettre en oeuvre des projets d'aménagement de l'environnement.

D'autres arguments répondent à ceux-ci :

- L'UNICEF est particulièrement chargée de la protection de l'enfance, et si, parmi les réfugiés de l'environnement se trouvent fatalement des enfants, il n'y a pas qu'eux, qu'ainsi l'UNICEF outrepasserait ses prérogatives dans l'hypothèse d'une habilitation générale,

- Le fait d'élargir la compétence de l'UNICEF à un autre groupe de personnes, risque de réduire son efficacité dans la réalisation de son objectif initial par diversion de fonds, de personnel et de moyens,

- Enfin, si une habilitation telle qu'en 1989 au Soudan pour la constitution de "corridors de tranquillité" liée notamment à la

¹⁷⁹⁸ - L'UNICEF dispose à Copenhague, Danemark, d'un stock de matériel et de vivres dans lequel elle puise pour toute intervention d'urgence. Hormis ses interventions traditionnelles, l'UNICEF fut, en 1989, désignée par le Secrétaire Général des Nations Unies, responsable de l'Opération "LifeLine Sudan" ayant pour objet d'approvisionner par camions des zones entièrement coupées du monde par les effets combinés de la sécheresses, de la guerre et de la politique du gouvernement central, voir à cet égard, Lifeline Sudan, UNICEF, New York, 1990 et *supra*, Introduction, II, A Exemple 1- La sécheresse dans la Corne de l'Afrique.

¹⁷⁹⁹ - La contribution française au budget de l'UNICEF a, en 1996, été divisée par cinq. Il est toutefois apparu que cette coupe résultait d'un *quiproquo*: le gouvernement Juppé pensant que la contribution française à l'UNICEF comprenait une contribution obligatoire, a divisé par cinq le montant de la contribution volontaire. Or, la contribution française à l'UNICEF est seulement volontaire. Le gouvernement français a, fin 1996, annoncé que sa contribution pour 1998 reviendrait au niveau de celle de 1996, la France retrouvant ainsi sa place parmi les plus gros contributeurs de cette organisation, voir Dans les Rapports Annuels de 1996 et 1997, les Tableaux des contributions des Etats..

personnalité de son Directeur Général de l'époque, James P. Grant, est exceptionnellement concevable, une habilitation permanente serait plus discutable, eu égard à l'existence et à la compétence reconnue du H.C.R. en la matière.

Il apparaît, dès lors, que l'UNICEF ne saurait se trouver en charge, en général et en permanence, des fonctions de protection et d'assistance aux réfugiés de l'environnement, bien qu'elle puisse, le cas échéant, être associée aux actions sur le terrain et au processus de détermination.

Il existe au sein des Nations Unies, une organisation particulièrement chargée de la protection des réfugiés et, désormais, des réfugiés et personnes déplacées.

d - Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés -

On comptait en 1997, 23 millions de réfugiés et personnes déplacées dans le monde, auxquelles s'ajoutent 26 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹⁸⁰⁰.

Le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, en date du 14 décembre 1950¹⁸⁰¹, prévoit que :

"le Haut Commissaire des Nations pour les Réfugiés, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale (...) en ce qui concerne les réfugiés", Chap.1, 1.

Et que

"l'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés", Chap.1, 2.

En outre, l'article 9 du Chapitre II pose que :

1800 - Pour des chiffres, statistiques et tableaux relatifs aux réfugiés et personnes déplacées, voir notamment Populations of concern to UNHCR, A statistical overview, H.C.R., Genève, Annuel, 35 p.

1801 - Résolution AGNU 428 (V) du 14 décembre 1950.

"le Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale".

Le H.C.R. paraît l'organe tout désigné pour prendre soin des réfugiés de l'environnement, intervenant, d'une façon pratique et matérielle, lorsque survient une catastrophe écologique. Il serait, en outre, chargé d'un travail de fond à propos du statut proposé pour son respect et sa mise en oeuvre universelle. Si cette nouvelle attribution du H.C.R. paraît, sur le papier, simple et logique, elle induit, en pratique de lourdes charges pour cette organisation, expliquant une forte réticence du H.C.R. à la proposition présentée plus loin¹⁸⁰².

Les Nations Unies se sont, en outre, dotées d'une nouvelle structure, le Département Général aux Affaires Humanitaires. Il convient d'examiner comment se répartissent les compétences, en cas de catastrophes, entre le H.C.R. et le Département aux Affaires Humanitaires.

e - Le Département aux Affaires Humanitaires -

La résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies créa le Sous-Secrétariat Général aux Affaires Humanitaires et à la Coordination des Secours d'Urgence (D.A.H)¹⁸⁰³ et établit les principes généraux de l'assistance humanitaire. Le D.A.H. est chargé d'intervenir rapidement et de manière coordonnée afin de sauver la vie des personnes victimes d'une catastrophe, ainsi que pour contribuer à la réadaptation et au développement des populations touchées. Le D.A.H. regroupe l'ancien Bureau des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (U.N.D.R.O) ainsi que différents services auparavant chargés des activités d'urgence en Afrique, en Asie du Sud Est et en Iraq.

Cette résolution a doté les Nations Unies de quatre mécanismes de coordination : le Bureau du Coordonnateur des Secours d'Urgence, le Fonds Central auto-renouvelable pour les situations d'urgence, le Comité permanent interorganisationnel et le processus d'appel global pour l'ensemble des agences onusiennes. Le but vise à renforcer la capacité des Nations Unies à réagir rapidement aux situations

1802 - Voir *infra*, §2 - Proposition.

1803 - A.G.N.U. Résolution 46/182 (LII) du 1^{er} avril 1992.

d'urgence complexes en établissant une division efficace des tâches entre les partenaires d'exécution¹⁸⁰⁴. Afin de s'assurer que tous les aspects de l'assistance humanitaire sont traités de manière globale et bénéficient d'une bonne coordination, le D.A.H. travaille en étroite collaboration avec les diverses agences des Nations Unies et les O.N.G., s'appuyant notamment sur leur capacité opérationnelle pour fournir et faire parvenir l'assistance nécessaire à ceux qui en ont besoin. Le Bureau de Genève fait office de centre de liaison pour l'appui aux opérations de secours, le Bureau de New York collaborant avec les institutions des Nations Unies et les départements des affaires politiques, financières et économiques du Secrétariat. Successeur de l'U.N.D.R.O, sa mission en constitue un prolongement étoffé, point de centralisation des informations humanitaires pour les Nations Unies.

Le rôle du Département aux Affaires Humanitaires est double : il lui incombe, d'une part, de répondre aux situations d'urgence en envoyant une aide rapide ; il lui revient, d'autre part, d'associer l'aide humanitaire immédiate à des mesures à long terme afin de traiter les causes à l'origine de la crise. Cet organisme est notamment intervenu en Turquie, en Egypte lors des tremblements de terre de 1992, en Afrique et particulièrement dans la Corne de l'Afrique, ainsi qu'au Kenya, en Afghanistan, en ex-Yougoslavie, etc... L'habilitation du D.A.H. fait-elle double emploi avec celle du H.C.R. ?

Le D.A.H. a compétence pour intervenir lors de situations d'urgence : ainsi, en 1992, lorsque la FORPRONU et les institutions humanitaires commençaient à apprendre que les Musulmans de Bosnie faisaient l'objet d'exécution sommaires et que des camps de détention avaient été créés, le D.A.H. a fait remarquer que les violations des droits de l'homme n'entraient pas dans le mandat de l'organisation¹⁸⁰⁵. Cette affirmation semble limiter le champ d'intervention du D.A.H. aux seules situations de catastrophes, notamment naturelles, les déplacements collectifs de population générés par la violation massive des droits de l'homme ne relevant pas de ses compétences. La notion d'humanitaire retenue fait en l'occurrence référence au sens

1804 - QAZI SHAUKAT FAREED, Le Département des Affaires Humanitaires renforce la capacité d'intervention des Nations Unies en cas d'urgence, *in* Réfugiés, Déc. 1992, n°91, p.9.

1805 - R. COHEN, Droits de l'homme et action humanitaire, p.4, *in* Réfugiés, avril 1993, n°92, pp.4-7.

restreint de ce terme, soit les catastrophes naturelles essentiellement, il ne risquerait, dès lors, pas d'y avoir conflit de compétence entre le H.C.R. et le D.A.H.

Il ressort, par ailleurs, que le D.A.H. ne soit pas particulièrement habilité à intervenir en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, non plus qu'en période de conflit, sa création ne portant, ainsi, pas atteinte au mandat, traditionnel et élargi, du H.C.R., ni à celui du C.I.C.R.

Il apparaît, dès lors, que le D.A.H., n'étant pas particulièrement compétent en matière de réfugiés et de personnes déplacées, l'hypothèse de son autorité à l'égard des réfugiés de l'environnement tombe d'elle-même. Le H.C.R. se présente, ainsi, comme la seule organisation internationale compétente en matière de réfugiés et de personnes déplacées, cette compétence s'exerçant, en principe, en temps de paix, la Croix Rouge intervenant en période de conflit¹⁸⁰⁶. Il convient, alors, d'envisager une éventuelle répartition des attributions entre ces deux organisations, mais, poser la question d'une éventuelle compétence du C.I.C.R., requiert une étude liminaire afin de déterminer si une organisation non-gouvernementale pourrait intervenir à égalité avec une organisation internationale.

D - Une Organisation Non-Gouvernementale ?

Pourrait-on conférer à une organisation non-gouvernementale une mission relevant, *a priori*, du "service public international" confié à l'Organisation des Nations Unies ? En d'autres termes, accorder une habilitation de principe à une organisation non-gouvernementale afin de respecter un partage des tâches fonctionnant en pratique serait-il envisageable¹⁸⁰⁷ ? La question se complique du fait de l'association concernée, le C.I.C.R., qui, bien qu'organisation non gouvernementale en termes statutaires, contribue directement à l'application et à la formation des normes internationales de droit humanitaire. Différents éléments interviennent en faveur et à l'encontre d'une habilitation du C.I.C.R. à s'occuper des réfugiés de l'environnement.

¹⁸⁰⁶ - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1, B - H.C.R. et C.I.C.R.: Conflit de compétence?

¹⁸⁰⁷ - *Idem*.

1 - Arguments contre -

* La Croix Rouge est une association suisse n'employant que des nationaux suisses afin de maintenir sa neutralité et son indépendance statutaires. Financée principalement par des dons, cotisations et legs provenant d'individus, elle ne dépend que peu de la générosité des Etats. Elle dispose de sociétés nationales dans 188 Etats¹⁸⁰⁸ constituant autant de relais d'action, d'information et de ressources.

Les maîtres mots de l'activité de la Croix Rouge pourraient être action et discrétion: sa neutralité participe de son autonomie lui permettant, le cas échéant, d'intervenir au bénéfice des deux parties en conflit. Son action recouvre un aspect matériel par les soins aux blessés, aux prisonniers de guerre, à la population civile, un aspect juridique pour appeler au respect des conventions de Genève¹⁸⁰⁹, ainsi qu'un aspect diplomatique¹⁸¹⁰. Ces différents éléments font du C.I.C.R., une organisation tout à fait particulière quant à sa vocation et quant à sa faculté d'intervenir partout et spécifique, encore, car, bien qu'association de droit interne, elle se trouve souvent l'interlocuteur direct, voire unique, d'Etats.

** Peut-on défendre l'idée d'une habilitation du C.I.C.R., organisation non-gouvernementale, à entreprendre ou seconder l'action d'une organisation internationale ? Reconnaître au C.I.C.R. la capacité d'intervenir en faveur des réfugiés de l'environnement tels qu'envisagés ici, revient à lui concéder une mission de service public dans l'ordre international. Le hiatus venant, notamment, de ce que les organisations internationales émanent directement de la volonté des Etats qui les créent, définissent leur rôle et leurs pouvoirs, leur confère une personnalité autonome, et les financent et que, bien que dotées d'une personnalité juridique propre, elles demeurent des sujets

1808 - Au 1^{er} janvier 1997.

1809 - M. SASSOLI, La contribution du C.I.C.R. à la formation et à l'application des normes internationales, pp.93-102, in Les O.N.G. et le Droit International, M. BETTATI et P.M. DUPUY Eds, Economica, Paris, 1986, 318p.

1810 - A propos de "diplomatie secrète", voir, Th. FOZEIN-KWANKE, Les moyens d'action internationaux des O.N.G., *Idem*, p. 250.

secondaires ou dérivés de droit international¹⁸¹¹ à la différence des Etats, sujets primaires de droit international¹⁸¹².

La Croix Rouge existe indépendamment des Etats qui ne la contrôlent pas, n'y imposent pas leurs vues, non plus que les Nations Unies. Sans lien d'allégeance aucun, elle se présente comme une entité autonome dotée d'une force propre et indépendante, à ceci près néanmoins, qu'elle n'intervient jamais sur le territoire d'un Etat sans son aval, présente, cependant, quasiment partout et en tous cas de conflit.

Reconnaître à la Croix Rouge, sur la base de ses mérites, la capacité d'intervenir en faveur des réfugiés de l'environnement constituerait une première en droit international, gageure néanmoins encadrée par son histoire et son expérience particulières.

*** Le fait que les Etats ne contrôlent pas la structure peut soulever la triple question de la confiance en sa décision, de sa valeur juridique et, dans une moindre mesure, celle du financement des nouvelles attributions¹⁸¹³. La confiance en la décision d'accorder ou non le statut et la reconnaissance de la valeur juridique de cette décision sont essentielles car, sans elles, le statut perd valeur et effets. Cette question peut néanmoins se résoudre par l'adoption d'une voie médiane, envisagée ultérieurement, après l'examen des éléments en faveur d'une habilitation de principe du C.I.C.R. à intervenir au bénéfice des réfugiés de l'environnement.

2 - Arguments pour -

Le premier argument concerne l'expérience du C.I.C.R. au bénéfice des victimes de conflit, en général, et des réfugiés en particulier.

1811 - M. BETTATI, Le droit des Organisations Internationales, P.U.F, Que sais-je? Paris, 1987,128p; J.M. DEHOUSSE, Les organisations internationales, Essai de Théorie Générale, Gothiex, Liège, 428p; R.J. DUPUY Ed, Manuel sur les Organisations Internationales, Nijhoff, Dordrecht, 1988, XXVII, 68p.

1812 - J.A. BARBERIS, Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale, R.C.A.D.I., 1983-I, vol 179, pp.145-285.

1813 - Quant à déterminer s'il s'agit pour le C.I.C.R. de nouvelles attributions ou seulement d'un renforcement de ses attributions traditionnelles, voir *infra*, B - Compétence conjointe du H.C.R. et du C.I.C.R. ?

****** Vient ensuite le fait que le C.I.C.R. a, en vertu des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels de 1977¹⁸¹⁴, compétence pour s'occuper des réfugiés en période de conflit armé, en tant que fraction de la population civile¹⁸¹⁵. Le C.I.C.R. s'est penché sur la question des effets des conflits sur l'environnement et leurs liens à l'égard de la population civile, dont les réfugiés¹⁸¹⁶, cette organisation n'apparaît, ainsi, pas novice en matière de déplacements de population ni de destruction de l'environnement lors de conflits; l'habilitation en question s'intégrerait, ainsi, au champ d'action actuel du C.I.C.R.

******* L'indépendance de la Croix Rouge à l'égard des Etats constitue un élément favorable à son éventuelle habilitation en matière de réfugiés de l'environnement. Ayant précédemment souligné le fait que les Etats concernés doivent s'associer à la décision¹⁸¹⁷, sans en être les maîtres absolus, le fait que la Croix Rouge maintienne son indépendance à l'égard de tout Etat plaide en faveur de sa neutralité susceptible de tendre à l'objectivité. Elle est de nature à favoriser son association à la responsabilité des réfugiés de l'environnement, une décision impartiale étant recherchée.

******** La Croix Rouge a, en outre, montré sa capacité à induire l'élaboration et l'adoption de normes internationales dont les plus récentes, les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole I de 1977 notamment, constituent des instruments d'application universelle. Cet élément milite en faveur de l'association du C.I.C.R. aux éventuels travaux de rédaction du statut envisagé.

********* La convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales¹⁸¹⁸ prévoit que :

1814 - Notamment les articles 4, 38, 44 et 47 de la Convention IV, le Titre IV et les articles 72, 73, 76 à 78 du Protocole I de 1977, ainsi que les articles 13 à 17 du Protocole II.

1815 - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1, A - Le C.I.C.R. et les réfugiés.

1816 - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.2, §2 - Conflits, environnement et réfugiés, et notes afférentes.

1817 - Voir *supra*, Partie I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §1, A, 1 - Les Etats dans le processus de qualification des réfugiés de l'environnement.

1818 - Cette convention fut signée à Strasbourg le 24 avril 1986, la France l'a signée le 4 juillet 1996. La ratification est en cours, le Conseil d'Etat ayant donné un avis positif, C.E., Intérieur, 1^{er} avril 1997, décision autorisant le projet de loi portant

"la personnalité et la capacité juridiques d'une O.N.G. telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties", article 2-1.

Les organisations non gouvernementales, régulièrement constituées sur le territoire d'un Etat partie, bénéficieront sur le territoire de toutes les autres parties à la convention, de la personnalité que leur reconnaît le droit interne de l'Etat où elles se sont constituées. La Convention reconnaît aux O.N.G. une personnalité et une capacité réelles bien qu'ancrée dans le droit interne de chaque Etat. L'objet principal vise à conférer une réalité juridique aux O.N.G. lorsqu'elles agissent à l'extérieur du pays où elles se sont constituées, et à condition que cet Etat ait adopté la Convention.

Cette Convention intéresse le sujet qui nous préoccupe car, à condition que les pays, d'origine et de destination, aient ratifié la Convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales, ces associations agiront désormais dans un cadre légal. La reconnaissance de cette personnalité juridique se fondant sur "l'utilité internationale" combiné à l'absence de buts lucratifs, leur confère une assise juridique jusqu'alors manquante. La convention ne va, cependant, pas révolutionner la pratique des O.N.G., apportant, néanmoins, un indice supplémentaire de la reconnaissance du rôle tenu par les O.N.G., en général, sur la scène internationale. Ce texte renforce, si besoin était, l'assise du C.I.C.R. au niveau international.

***** Il existe, enfin, une répartition de fait des compétences en matière de réfugiés entre le C.I.C.R. et le H.C.R. : ces deux organisations coordonnent leur action, ayant déclaré oeuvrer pour renforcer cette coopération¹⁸¹⁹. Il s'agit de préciser leur domaine d'intervention respectif et, notamment, la compétence de chacune lors de catastrophes à la fois civiles et militaires.

ratification de la convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.

1819 - Voir *supra*, Part.II, Titre 2, Chap.1, sect.Chap.1, sect.2, §2 - Conflits, réfugiés et environnement: compétence du C.I.C.R.

§ 2 - Proposition -

Il apparaît, au terme de ce survol des différents organismes en lice, que les plus directement compétents en la matière, seraient le Haut Commissariat pour les Réfugiés et, éventuellement, le Comité International de la Croix Rouge. Mais, le H.C.R. seul reconnu compétent, que deviendrait la compétence du C.I.C.R., et inversement, le C.I.C.R. pourrait-il être seul habilité, et dans ce cas, *quid* du H.C.R. ?

Pourquoi pas ensemble, H.C.R. et C.I.C.R. ?

A - Le H.C.R. seul ?

Le H.C.R. a-t-il, seul, les moyens d'assumer l'entière responsabilité des réfugiés de l'environnement ? Il est vrai que, parmi les 23 millions actuels de réfugiés et de personnes déplacées dont s'occupe le H.C.R., une partie seulement, relèverait éventuellement du statut de réfugiés de l'environnement, nombre de personnes déplacées qui ne relèvent actuellement pas du mandat du H.C.R. tomberaient, alors, sous son autorité. Le nombre des bénéficiaires de l'intervention de cette organisation serait, vraisemblablement multiplié par deux, au moins : 23 millions de personnes sont, à ce jour et dans le monde entier, sous la protection du H.C.R. auxquelles il convient d'ajouter une partie des 28 autres millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays qui échappent, aujourd'hui à la protection du H.C.R. La création du statut de réfugiés de l'environnement entraînerait fatalement un accroissement du nombre des bénéficiaires de l'action du H.C.R. susceptible de poser des problèmes de financement, de personnel et d'efficacité.

Le H.C.R. se trouvant seul mandaté pour s'occuper de tous les réfugiés de l'environnement, en temps de paix et de conflit, indifféremment, que devient, alors, la compétence conventionnelle du C.I.C.R. à l'égard des réfugiés, fraction de la population civile en période de conflit ? Le H.C.R. serait-il subrogé dans les droits et obligations du C.I.C.R. dès lors qu'existent des réfugiés de l'environnement, quelle que soit la nature conflictuelle ou non de la situation ?

Malgré la compétence indiscutée du H.C.R. à intervenir en toutes situations, le schéma paraît impropre, ne serait-ce qu'en considération

des écueils textuels puisqu'une modification ou un avenant rectificatif aux Conventions de Genève s'avérerait nécessaire¹⁸²⁰. Il est, en outre, incertain que le C.I.C.R. accepte de se trouver dépossédé de certaines de ses prérogatives. Cette solution de "monopole" à l'égard des réfugiés de l'environnement par le H.C.R. ne paraît donc pas satisfaisante. A l'opposé, le C.I.C.R. pourrait-il se trouver, seul, habilité à agir en faveur de tous les réfugiés de l'environnement ?

B - Le C.I.C.R. seul ?

La Croix Rouge a une vocation humanitaire et universelle; ses interventions ne se limitent pas aux situations de conflit seules, mais englobent toutes situations de catastrophes quelles qu'elles soient¹⁸²¹. En période de conflit, le C.I.C.R. a, de par les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977 ainsi qu'en vertu de ses propres Statuts, vocation particulière à intervenir sur le territoire de chacune des Parties en conflit avec leur accord, en faveur notamment des réfugiés et de la population civile dans son ensemble.

Peut-on induire des activités humanitaires de la Croix Rouge, qu'elle aurait, seule, compétence sur l'ensemble des réfugiés de l'environnement ? Ce serait faire peu de cas du Haut Commissariat pour les Réfugiés, de son travail sur le terrain autant qu'en coulisses, et, indûment favoriser une O.N.G. au détriment de l'Organisation universelle des Nations Unies.

H.C.R. et C.I.C.R. pouvant, chacune, arguer de leur compétence et de la légitimité de leur action en faveur des réfugiés de l'environnement, il convient d'établir, en s'appuyant sur l'expérience des organisations traditionnellement habilitées, une répartition des compétences au sein d'une collaboration servant au mieux l'intérêt des réfugiés de l'environnement.

C - H.C.R. et C.I.C.R. ?

Afin de respecter les domaines d'intervention propres de chacune des deux organisations, une voie médiane semble appropriée entre l'habilitation exclusive de l'une ou de l'autre. Le H.C.R. et le C.I.C.R. disposeraient d'une compétence conjointe à l'égard des réfugiés de

¹⁸²⁰ - Le H.C.R. n'étant pas compétent en temps de conflit armé, le C.I.C.R. ne l'étant qu'en période de conflit, cette répartition existante des compétences pourrait se trouver prolongée au bénéfice des réfugiés de l'environnement ?

¹⁸²¹ - Voir, à cet égard, le Rapport du Comité Suédois de la Croix Rouge, *Prevention Better than Cure, Report on Human and Environmental Disasters in the Third World*, The Swedish Red Cross, Stockholm, 1984, 187p.

l'environnement, dans le respect du caractère universel et public du H.C.R. par rapport au caractère privé du C.I.C.R.

1 - Compétence conjointe...

En pratique, le H.C.R. et le C.I.C.R. interviennent chacun, en faveur des réfugiés, dans des circonstances différentes et travaillent à coordonner leurs actions dans un but légitime d'efficacité¹⁸²². Cette coordination sert l'intérêt des réfugiés de l'environnement, induisant que le H.C.R. et le C.I.C.R. détiendraient une compétence conjointe pour intervenir au bénéfice des réfugiés de l'environnement, en utilisant chacun leur expérience, leur personnel et leurs moyens pour chaque opération. Cette solution semble viable d'autant que les deux organisations, pour éviter de se concurrencer sur le terrain, coordonnent déjà leurs actions. Il semble, néanmoins, encore utile de préciser le contenu de la répartition des compétences envisagées.

2 - Compétence délimitée -

Le H.C.R., apparaît, dans le Statut de 1950, comme l'organisation assumant "les fonctions de protection internationale des réfugiés", soit l'organisation chargée, en titre, de la protection des réfugiés en général et, par extension fonctionnelle, des personnes déplacées¹⁸²³. Le C.I.C.R. n'est, par contre, expressément habilité à s'occuper des réfugiés qu'en période de conflit armé, ce qui apparaît comme une compétence résiduelle.

Le H.C.R., organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, constitue une émanation directe de la volonté des Etats auxquels il demeure lié, ceux-ci examinant chaque année son fonctionnement, sa mission, les moyens dont il dispose et l'adéquation de ces moyens au but qui lui est fixé, alors que le C.I.C.R., s'il intervient avec l'agrément des Etats, leur demeure extérieur et autonome.

Il paraîtrait, dès lors, cohérent de conférer au seul H.C.R. le pouvoir de qualifier comme tels les réfugiés de l'environnement; la répartition des compétences entre les deux organisations n'intervenant que dans la mise en oeuvre de la décision, soit l'assistance aux réfugiés de l'environnement reconnus comme tels, le C.I.C.R. pouvant être associé au processus de qualification, sans que la décision ne lui appartienne, disposant d'une voix au même titre que les Etats et les

1822 - C. SOMMARUGA, "Il s'agit de trouver un bon équilibre avec le H.C.R.", Interview, in *Réfugiés*, n°103, 1996, 1, pp.28-30.

1823 - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.1 - Les réfugiés et les personnes déplacées : compétence du H.C.R.

organisations concernées¹⁸²⁴ au sein de la commission de qualification.

Le champ d'intervention du H.C.R. et du C.I.C.R. peut être fixé en principe : le H.C.R. intervenant en temps de paix, le C.I.C.R., en période de conflit, puis, pour chaque situation, notamment lorsqu'elle se situe à mi-chemin entre paix et guerre, la Commission de qualification désignerait l'organisation compétente au vu des particularités de l'espèce.

Il paraît important, d'une part, que le H.C.R., organe des Nations Unies et responsable, en général, des réfugiés et personnes déplacées, soit désigné responsable en titre des réfugiés de l'environnement, par égard envers son mandat originel et ses capacités éprouvées en la matière. Il serait, en outre, curieux qu'une organisation non gouvernementale détienne, seule, le pouvoir de qualifier et d'assurer la protection des réfugiés de l'environnement dans le monde, ce cas unique suscitant une pratique inattendue, éventuellement un précédent cocasse.

La qualification des réfugiés de l'environnement ne constitue pas un but en soi, plutôt un moyen de leur offrir certaines garanties par la reconnaissance d'un véritable statut dont il convient, à présent, de préciser les caractéristiques, ainsi que les effets, à l'égard des différentes parties concernées.

Chapitre 2 - DES CARACTERES DU STATUT -

Le statut de réfugiés de l'environnement poursuit un objet fonctionnel de protection consistant en un cadre juridique stable, garantissant à ses bénéficiaires, dignité et moyens de vie, le temps nécessaire avant qu'ils puissent regagner leur lieu de vie traditionnel. Il apparaît important, à cet effet, que le statut intègre les caractères suivants : d'être international et autonome (section 1), matériel et temporaire (section 2), collectif et prévu par un instrument de droit (section 3).

¹⁸²⁴ - Voir *supra*, Chap.1,sect.2,§1,A - Les Etats, et C - Les organes compétents, généraux et subsidiaires, des Nations Unies.

section 1 - Statut international et autonome -

§ 1 - Caractère international du statut -

La nature internationale du statut des réfugiés de l'environnement semble incontournable, indissociable du caractère intrinsèquement international de la catastrophe¹⁸²⁵.

A - Par essence -

Nature interne ou internationale du statut ? La qualification peut-elle demeurer du seul ressort des Etats, les réfugiés doivent-ils avoir quitté leur Etat et franchi une frontière afin de qualifier pour le statut proposé ou bien la fiction juridique de la frontière peut-elle être dépassée au profit d'une conception pragmatique ?

Il s'agit de déterminer si le maintien de la distinction entre personnes déplacées à l'intérieur d'un Etat et personnes internationalement déplacées pour les mêmes raisons se justifie, cette dichotomie plongeant ses racines dans une conception étroite de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats.

Il apparaît, d'une part, que la catastrophe écologique demeure rarement cantonnée à un seul Etat, un élément étranger intervenant presque toujours dans sa constitution, sa réalisation ou ses effets, induisant l'internationalisation de la catastrophe¹⁸²⁶ qui se répercute sur le traitement de la population victime¹⁸²⁷.

Si, d'autre part, les différences physiques de superficie, de situation ou de configuration entre les Etats constituent un fait, celui-ci est juridiquement gommé par le principe de l'égalité des Etats : on ne saurait accepter qu'à des différences de configuration géographique et géophysique, soient attachées des conséquences menant à renverser le principe d'égalité entre les Etats. L'institution d'une inégalité juridique entre les Etats touchant à l'inacceptable¹⁸²⁸ : dans

1825 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2,B,1 - Ampleur de la catastrophe écologique dans l'espace.

1826 - *Idem*.

1827 - Voir *supra*, Introduction, I,B - Evolution des droits de l'homme, et Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §2,A,2,a - Déplacement dans l'espace.

1828 - L'inégalité entre les Etats apparaît parfois nécessaire pour compenser les inégalités de fait, et pour permettre la réalisation, à terme, d'une l'égalité réelle

un Etat immense, une catastrophe écologique peut demeurer interne, alors que la même catastrophe survenant dans un petit Etat sera fatalement internationale¹⁸²⁹. Il serait grandement illogique d'appliquer à deux situations comparables des régimes différents d'où la proposition de se référer aux standards communs que sont les normes de droit international applicables aux Etats, nonobstant leurs caractéristiques physiques.

La pratique du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés confirme cette position : à plusieurs reprises, au Bangladesh dès 1971, puis au Soudan en 1972, dans le Sud Est asiatique lors de la Conférence de 1979 puis à nouveau en 1989, par exemple, des personnes déplacées à l'intérieur de leur Etat ont bénéficié de la qualification de "personnes déplacées" et donc de la protection et de l'assistance du H.C.R.¹⁸³⁰, la communauté internationale donnant son aval, admettant implicitement, qu'il n'y avait pas lieu d'attacher des effets différents au caractère interne ou international du déplacement.

Cependant, les principes d'intégrité territoriale et d'égalité, ainsi que la souveraineté des Etats sur leur territoire et leur population, ne peuvent être oblitérés, le droit, même international, ne sachant en faire abstraction : dans le cas d'un déplacement interne de population, faut-il envisager de requérir l'accord de l'Etat national de la population déplacée suite à une catastrophe écologique, pour la qualifier de réfugiés de l'environnement afin de la soumettre ainsi au droit international ? Le strict respect de l'intégrité de l'Etat commanderait l'affirmative, la recherche d'un statut protecteur efficace tendrait vers la négative.

entre tous les Etats, comme dans le système dit des préférences généralisées au sein du G.A.T.T. Nous n'étudierons pas plus avant cette particularité du droit commercial car elle n'apporte pas d'éléments essentiels à la présente question.

1829 - Par exemple, l'accident de Tchernobyl: l'immensité du territoire de l'U.R.S.S. permettait de le réduire à une catastrophe interne. S'il se produisait aujourd'hui, il serait international, le Bélarusse et l'Ukraine étant désormais indépendants. Voir la série d'articles publiés pour les dix ans de l'anniversaire de l'accident de Tchernobyl par Le Monde et Libération des 10 au 29 avril 1996.

1830 - Voir le dossier sur Les personnes déplacées, en Afrique, pp.26-27, et en Amérique Latine, pp.23-25 et carte, pp.8-9, in Réfugiés, n°103, 1996, I.

Une solution intermédiaire semble envisageable respectant le caractère international du statut en ménageant la souveraineté des Etats. Car, un Etat ne saurait arbitrairement soustraire les réfugiés de l'environnement à la protection envisagée, et inversement, l'organisation compétente ne saurait qualifier la population déplacée sans consultation avec leur Etat de rattachement. Aussi cet Etat serait-il invité à participer au processus de qualification du groupe de personnes en cause, au sein d'un organe collégial, neutre et apolitique de par sa mission et sa composition, y ayant droit de parole et de vote. L'Etat, sur le territoire duquel sont advenus la catastrophe et le mouvement consécutif de population, étant, nécessairement, consulté, de même que l'Etat d'accueil des réfugiés de l'environnement dans le cas d'un déplacement international.

Les Etats tirent de cette formule l'avantage d'une décision collégiale à laquelle ils participent, tout en partageant le fardeau des réfugiés de l'environnement, sans abandon de leurs prérogatives exclusives.

Le statut envisagé présente encore, une nature internationale par ses effets.

B - Par effets -

Effets pour les Etats d'origine des réfugiés, pour les Etats d'accueil et pour les Etats tiers.

1 - Pour les Etats d'origine et d'accueil -

Il semble inutile de distinguer entre l'Etat d'origine dans le cas d'un déplacement interne, et les Etats d'accueil si le déplacement est international, les effets apparaissant identiques, que l'Etat soit aussi celui d'origine ou de nationalité ou non. La qualification des réfugiés de l'environnement formaliserait une obligation de non-refoulement et d'accueil temporaire assortie d'une obligation de traitement digne et humain¹⁸³¹ à l'égard des Etats.

¹⁸³¹ - Voir *infra*, § 3 - Contenu du statut.

Les principes d'accueil et de non-refoulement sont déjà largement mis en oeuvre dans les Etats de l'hémisphère Sud : la pratique des pays d'Afrique et d'Asie, notamment du Sud Est, et d'Amérique, notamment Centrale¹⁸³², a, depuis longtemps, intégré les principes d'accueil, individuel et collectif, des réfugiés ¹⁸³³. Il s'agirait de réaffirmer solennellement une règle existante, largement mise en oeuvre dans les deux tiers du monde, et d'y rallier les pays industrialisés réticents¹⁸³⁴.

L'argument central étant qu'il ne s'agit pas d'une relecture des textes de 1951 et 1967, mais de la formulation conventionnelle de règles établies par la coutume et communément respectées¹⁸³⁵. Il convient d'affirmer la volonté de tous les Etats de participer, dans la limite de leurs moyens et compétences, à l'accueil et à la protection des réfugiés de l'environnement qui signifie, concrètement, l'accueil des réfugiés et leur entretien physique (espace, tentes ou abris, alimentation, eau, ustensiles, combustibles, latrines, personnel etc...), le respect de leur dignité morale par un traitement humain et généreux dont la transmission d'information sur la situation, l'organisation de classes si la situation dure, des contacts extérieurs, la possibilité de travail rémunéré, etc... Ainsi qu'une participation active des réfugiés aux travaux de remise en état du territoire dévasté par la catastrophe afin que la situation soit la plus brève possible¹⁸³⁶.

La participation requise des Etats accueillant des réfugiés de l'environnement est double, se manifestant sur le terrain d'accueil des réfugiés et sur le lieu qu'ils ont fui. Il paraîtrait logique, concernant la coopération des Etats d'accueil des réfugiés de l'environnement, de mettre l'accent sur le traitement des personnes réfugiées, y compris la mise à leur disposition de tous les éléments nécessaires, en laissant à la charge des Etats non directement sollicités, la responsabilité de

1832 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1, B - Mise en oeuvre des principes de non-refoulement, d'accueil temporaire et de traitement digne par les Etats parties ou non à la Convention de 1951.

1833 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés.

1834 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1, B, 1, a - Mise en oeuvre des dispositions coutumières du droit international des réfugiés.

1835 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés.

1836 - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.2, sect.2, §2, B, 2 - Rapports santé et environnement à propos des réfugiés.

remettre en Etat l'environnement détruit, afin de partager les responsabilités.

2 - Pour les Etats tiers -

Sont en l'occurrence Etats tiers, tous les Etats non directement concernés par la catastrophe écologique ni par ses répercussions. Sont-ils concernés par les conséquences d'une catastrophe écologique qui n'a atteint ni leur territoire, ni leur population ? Quelles obligations peuvent leur être imputables ?

Les obligations en cause recouvrent principalement celle de remettre en état le lieu détruit afin que la population puisse se réinstaller et y mener, à nouveau, une vie exempte de dangers. La participation à la remise en état de l'environnement peut s'effectuer de façon directe par l'envoi de personnel compétent et de moyens techniques, ou de façon indirecte par une participation pécuniaire à l'effort de nettoyage, de réparation et de réinstallation. Ces moyens devront être centralisés et gérés par l'organisation compétente à des fins de cohérente efficacité.

La source de cette obligation de coopération internationale en faveur des réfugiés de l'environnement repose sur les concepts de solidarité et d'humanité : solidarité entre les hommes et, à l'égard de l'environnement, renforcée par le fait que, dans la majorité des cas, la participation d'Etats étrangers a contribué à la survenance de la catastrophe, par la vente de matériel dangereux, par des enjeux économiques et financiers tels que les questions de sécurité et de gestion saine de l'environnement sont passées au second plan. Il n'est pas d'Etat qui puisse, à l'heure actuelle, se prévaloir d'une totale innocence ni d'une absence totale de responsabilité dans la survenance de telle ou telle catastrophe écologique¹⁸³⁷.

Les Etats tiers à la catastrophe possèdent, en outre, un intérêt direct pour agir, car, promouvoir la réinstallation des réfugiés de l'environnement permet d'éviter que, faute de pouvoir réintégrer leur lieu de vie traditionnel qui n'aurait pas été réparé, les réfugiés de

¹⁸³⁷ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.2, sect.1, §2,A - La solidarité, valeur morale.

l'environnement n'optent pour une migration économique, massive cette fois, sollicitant plus durablement les Etats tiers. Ces Etats tiers ont, ainsi, un intérêt éminemment égoïste à ce que la population déplacée puisse se réinstaller le plus rapidement possible¹⁸³⁸.

La source de l'obligation de participation des Etats tiers à la catastrophe et ses conséquences réside dans le concept de solidarité, entre les hommes et à l'égard de leur milieu de vie¹⁸³⁹. L'environnement reposant sur des interactions écologiques multiples, toute atteinte à l'un des éléments ou à l'une des relations se répercute nécessairement sur d'autres éléments ou relations¹⁸⁴⁰. La conception intégrée d'une planète unique et finie, dont chaque élément se trouve au centre de relations complexes, s'illustre ici : la non-réparation des effets d'une catastrophe écologique rejallira fatalement sur les autres composants de l'environnement donc, aussi sur la société internationale. Réparer le plus vite possible ressort directement d'une nécessité essentielle pour la conservation à terme de tous les acteurs présents, malgré l'absence d'intérêt directement appréciable.

Cette obligation à l'égard des Etats tiers apparaît ainsi de nature objective et non-réciproque, à ceci près que, sur la durée, un Etat se trouvant à tel moment, dans la situation d'Etat tiers et donc débiteur d'une obligation de réparation, se trouvera, peut-être, à tel autre moment en situation d'Etat bénéficiaire de l'obligation de solidarité de tous les Etats¹⁸⁴¹. Il s'agit, en quelque sorte, d'une transposition des interdépendances écologiques au domaine juridique qui bouleverse, au passage, les données et schémas traditionnels. Un statut, donc, nécessairement international et tout aussi nécessairement autonome.

¹⁸³⁸ Cette conception se rapproche de celle du H.C.R. prônant de s'attaquer aux causes structurelles génératrices de larges mouvements de population, voir H.C.R., Les personnes déplacées...1997, *op.cit.* pp.69&s.

¹⁸³⁹ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.2, sect.1, §2, A - La solidarité, valeur morale.

¹⁸⁴⁰ - Sur la spécificité du dommage écologique, voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.1, §2.

¹⁸⁴¹ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.2, sect.1, §2, B, 1 - La solidarité, une notion juridique.

§ 2 - Caractère autonome du statut -

Pourquoi mettre en exergue cette exigence d'autonomie et que signifie-t-elle ?

A - Signification -

Le statut des réfugiés de l'environnement requiert l'autonomie, ces personnes se trouvant dans une situation unique qui ne peut se satisfaire du réaménagement d'un instrument existant, fatalement mal taillé¹⁸⁴². Les réfugiés de l'environnement, issus du bouleversement de leurs conditions de vie, se trouvent dans l'obligation de fuir: leur principale caractéristique réside dans la cause écologique de leur déplacement forcé¹⁸⁴³.

Un statut original semble requis, les instruments en vigueur ne considèrent pas la destruction irrésistible du milieu de vie : s'il est possible d'adapter les instruments en place aux situations nouvelles, il apparaît, en l'occurrence, que la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 aient un objet propre dont l'extension aux situations récentes de réfugiés collectifs de l'environnement risque de menacer l'intégrité¹⁸⁴⁴. En outre, les notions proches envisagées ne couvrent pas exactement la situation des réfugiés de l'environnement : la notion de population civile développée depuis un siècle devient sans objet hors période de conflit armé¹⁸⁴⁵, les réfugiés de l'environnement ne se résumant, en outre, pas aux victimes de la destruction de l'environnement en période de conflit armé¹⁸⁴⁶.

La procédure de l'article 25 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme s'entend précisément dans le contexte de l'intégration

1842 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1 - Les limites de la Convention de 1951.

1843 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §2 - Un déplacement forcé.

1844 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B - Limites de la Convention de 1951.

1845 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B, 1 - La population civile.

1846 - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Conflits, réfugiés et environnement.

européenne¹⁸⁴⁷, elle ne peut être universellement étendue à brève échéance et ce texte n'apporte, en outre, pas de réponse concrète lors d'un mouvement massif et subit de population.

La "class action" permet un règlement juridictionnel collectif d'un différend, mais ne constitue pas une réponse adaptée à la situation des réfugiés de l'environnement¹⁸⁴⁸.

Reste la procédure prévue par la Résolution 1503 de l'Assemblée Générale des Nations Unies¹⁸⁴⁹, mais là encore, il s'agit d'une voie procédurale et non d'une réponse opérationnelle.

S'il existe plusieurs voies distinctes sur l'aire internationale, aucune ne paraît réellement susceptible d'encadrer efficacement l'originalité de la situation particulière des réfugiés de l'environnement, d'où la proposition d'un statut autonome dont il reste à préciser les moyens de mise en oeuvre.

B - Mise en oeuvre -

Le droit international met à disposition plusieurs moyens dont le caractère contraignant varie : il convient d'examiner, parmi les moins contraignants, l'adoption d'une résolution au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies, l'adoption par les Etats d'une Déclaration commune ou d'un Acte Final bien que ces procédures "légères" indiquent davantage des intentions qu'elles n'expriment une volonté véritable de se conformer à des obligations précises, les voies coutumière et conventionnelle en constituant des indications majeures.

1 - Une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies -

Le terme "résolution" vise tout acte émanant de l'organe collectif d'une organisation internationale invitant à adopter un comportement

1847 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B, 2 - L'article 25 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

1848 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B, 4 - La "class action" américaine.

1849 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B, 3 - La procédure 1503.

déterminé, action ou abstention¹⁸⁵⁰. Les résolutions sont, au sein de l'Assemblée Générale, adoptées par vote ou par voie de consensus, lequel illustre une absence d'opposition, plus qu'il ne marque une volonté réelle d'action¹⁸⁵¹. Le vote marque, éventuellement, une volonté plus affirmée, à condition, toutefois, que la majorité des Etats ait voté pour et, que cette majorité inclue les Etats représentatifs de toutes tendances politiques, de toute allégeance idéologique et de tous horizons économiques¹⁸⁵².

Cette condition fut développée par l'arbitre R.J. DUPUY dans la Sentence Texaco Calasiatic/Libye¹⁸⁵³ dont il ressort qu'une résolution sera fatalement privée d'effets, malgré l'obtention de la majorité des votes, si elle ne recueille pas l'assentiment d'un groupe important d'Etats tel que le groupe des pays industrialisés. En outre, même si la majorité des Etats, y compris les Etats de toutes tendances, adoptent la résolution, la question de ses effets pratiques demeure posée, nombre de résolutions de l'A.G.N.U. demeurent lettres mortes, riches d'intentions, privées de conséquences réelles, recommandations aux effets limités¹⁸⁵⁴.

Le processus des résolutions de l'A.G.N.U. ne paraît pas le moyen le plus approprié qui soit afin de transposer l'idée d'un statut des réfugiés de l'environnement en réalité juridique.

2 - Une déclaration commune -

Cette voie n'en constitue pas véritablement une, pour l'objet poursuivi ici, car l'adoption de Déclaration, d'Acte Final ou autre communiqué de même nature, réunit rarement tous les Etats présents sur l'échiquier international. Ces Déclarations énoncent des intentions

1850 - M. VIRALLY, La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, in A.F.D.I. 1956, vol.II, pp.66-96

1851 - A. CASSESE, Le droit international dans un monde divisé, p.178-182, Berger-Levrault, Mondes en devenir, Paris, 1986, 375p.

1852 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §2, A, 1 - Les conditions relatives à l'élément matériel de la coutume.

1853 - Sentence Arbitrale Texaco Calasiatic/Libye, R.J. Dupuy Arbitre unique, rendue le 19 janvier 1977, §29, en partie reproduite in J.D.I. n°2, avril-mai-juin 1977, pp.374-380.

1854 - A. CASSESE, *op.cit.* pp.176-178; M. VIRALLY, La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, *op. cit.*; M. MERLE, Le pouvoir réglementaire des organisations internationales, A.F.D.I. 1958, pp.341-360.

ou des constats partagés par les signataires, mais instaurent rarement un programme précis¹⁸⁵⁵. Elles sont encore plus rarement mises en oeuvre que les résolutions, tant en raison de leur caractère politique peu opérationnel, que de leur généralité les privant d'effet pratique¹⁸⁵⁶. La voie des Déclarations n'apparaissant pas comme un moyen adapté d'asseoir juridiquement le statut des réfugiés de l'environnement, restent les instruments "durs" du droit international qui, nés de la volonté des Etats, manifestent clairement leur intention de se lier : voie coutumière et voie conventionnelle.

3 - Une coutume -

Le statut de réfugiés de l'environnement pourrait-il prendre corps par la voie coutumière ? La coutume¹⁸⁵⁷ naît d'un processus¹⁸⁵⁸, produit de la vie internationale collective, "le fruit de la majorité représentative des membres de la communauté internationale". Si elle peut prendre corps et autorité de façon accélérée¹⁸⁵⁹, peut-on envisager qu'une coutume internationale relative aux réfugiés de l'environnement se développe?

1855 - P. WEIL, Vers une normativité relative en droit international ? R.G.D.I.P., 1982, pp.5-47.

1856 - La C.I.J. a reconnu dans l'affaire des Essais nucléaires que "des déclarations revêtant la forme d'actes unilatéraux et concernant des situations de droit ou de fait peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Quand l'auteur de la déclaration entend être lié conformément à ces termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique, l'Etat intéressé étant désormais tenu en droit de suivre une ligne de conduite conforme à sa déclaration. Un engagement de cette nature, exprimé publiquement et dans l'intention de se lier, même hors du cadre des négociations internationales, a un effet obligatoire" (Rec.1974, p.270).

1857 - Entre la doctrine de l'accord tacite selon laquelle la volonté des Etats est le seul fondement de la coutume (C.P.I.J. Arrêt du Lotus, 1927, Série A, n°10, p. 18), et la théorie de la formation spontanée du droit coutumier reconnaissant la règle coutumière comme un phénomène sociologique (C.I.J. Arrêt du plateau Continental en Mer du Nord, Rec 1969, p.33, n°46), la doctrine s'accorde sur les éléments constitutifs de la coutume, quitte à argumenter, voir notamment P. WEIL, Le droit international en quête de son identité, Cours général de droit international public, pp.172-178, R.C.A.D.I., vol.237, 1992, VI, 369p.

1858 - H. THIERRY, J. COMBACAU, S. SUR et Ch.VALLEE, Droit International Public, p.105, Montchestien, 3^e Ed. Paris, 1981, 780p.

1859 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2 - La valeur coutumière des principes de non-refoulement et d'asile temporaire.

Si la création délibérée d'une coutume semble possible¹⁸⁶⁰, elle requiert une volonté clairement manifestée des Etats et la participation de la majorité représentative des Etats intéressés¹⁸⁶¹. Si une coutume peut être régionale¹⁸⁶², elle ne saurait être partielle, c'est à dire ne bénéficier du soutien que de quelques Etats sans unité géographique.

L'élément le plus difficile de la coutume tient à son caractère souvent flou, jusqu'à ce que le juge la fixe, éventuellement : les Etats disposeraient, alors dans le cas des réfugiés de l'environnement, d'une marge d'appréciation et d'interprétation importante jusqu'à ce qu'un juge, saisi d'un conflit y relatif, fixe la règle. Le processus paraît aléatoire tant quant à la naissance de la coutume que quant à son interprétation et son application, autant d'éléments susceptibles d'intervenir au détriment de la protection des réfugiés de l'environnement. La voie d'une coutume volontaire semble donc devoir être écartée au bénéfice de la voie conventionnelle, plus contraignante.

4 - Une convention -

La voie conventionnelle semble le moyen le plus approprié pour promouvoir le statut des réfugiés de l'environnement, par élimination, d'abord, les autres instruments ayant montré leurs faiblesses, parce qu'elle donne naissance à de véritables obligations, surtout. Tel est précisément le centre du problème: les Etats dans leur ensemble souscriront-ils à l'idée d'un statut pour les réfugiés de l'environnement ?

La seule convocation d'une conférence internationale afin de proposer la rédaction d'un traité multilatéral constitue un processus lent, requérant, à la base, une idée forte qui réunisse la grande majorité

1860 - Ainsi la coutume relative à la détermination du plateau continental proposée par le Président Truman en 1945 fut rapidement adoptée par la pratique des Etats, voir D. CARREAU, *op.cit.*, p.256, et R.J. DUPUY, *L'Océan partagé*, Pédone, Paris, 1979, 287p.

1861 - C.I.J. Arrêt du Plateau Continental en Mer du Nord, 20 février 1969, §§72, 73, 74, 77 et 78, Rec. 1977, pp.41-44. Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés.

1862 - C.I.J. Affaire du droit d'asile, Arrêt du 20 novembre 1950, Rec 1950; Affaire des Ressortissants des Etats Unis au Maroc, Arrêt du 27 août 1952, Rec 1952, p.176; Droit de passage en territoire indien, Arrêt du 12 avril 1960, Recueil 1960, pp.6 et 44.

des Etats, ainsi qu'un groupe d'Etats, de diplomates et de personnalités convaincues de l'importance du projet et vouées à son aboutissement.

Malgré l'échec de la Conférence sur l'asile réunie en 1977¹⁸⁶³, les Etats semblent tendre à considérer le traitement collectif de problèmes nouveaux, dont les questions d'environnement et leurs conséquences pour l'homme. Certains indicateurs le montrent, dont l'entrée en vigueur de la convention sur la biodiversité signée à Rio de Janeiro en 1992 marquant, plus que le Sommet de Stockholm de 1972, une prise de conscience du caractère rapidement destructible de la planète et de ses ressources essentielles, assortie de la volonté affichée de renverser le processus de destruction, en luttant activement pour la préservation des ressources de l'environnement¹⁸⁶⁴, de même que la convention sur la limitation des rejets de CFC dans l'atmosphère.

Cet instrument devrait prendre la forme d'un traité écrit, multilatéral et ouvert, le projet pouvant être confié à un groupe de travail *ad hoc* ou à la Commission du Droit International, le risque étant, pour cette dernière, que la rédaction du projet ne dure des années alors que la constitution d'un groupe de travail permettrait d'abrégier les délais. On peut aussi imaginer la convocation d'une Conférence diplomatique sur le sujet, celle-ci devant travailler sur un projet existant.

La conférence pourrait être conviée par les Nations Unies elles-mêmes ou, pour être plus dynamique, sous les auspices d'une organisation internationale, comme ce fut le cas pour la Convention Internationale sur les droits de l'enfant que l'UNICEF porta de bout en bout¹⁸⁶⁵, adoptée et entrée en vigueur en un temps record¹⁸⁶⁶. Ces considérations pratiques demeurent conditionnées par la volonté politique soutenant le projet. Il convient de se pencher, encore, sur les

1863 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B, 1, d - Droit d'asile ou droit à l'asile ?

1864 - Ainsi, par exemple, la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, adoptée le 17 juin 1994 et signée par la France le 14 octobre 1994.

1865 - UNICEF, Convention internationale sur les droits de l'enfant du 20 décembre 1989.

1866 - Il ne se passa pas 10 ans entre la signature du texte définitif en décembre 1989 et son entrée en vigueur en , voir Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, UNICEF, New York, 1990, 32p.

caractères matériel et temporaire du statut des réfugiés de l'environnement.

section 2 - Statut matériel et temporaire -

§ 1 - Matériel -

Le statut envisagé des réfugiés de l'environnement serait matériel car, à la différence des réfugiés conventionnels pour lesquels le statut existant substitue au lien juridique défaillant avec leur Etat d'origine ou de nationalité, un nouveau lien juridique avec l'Etat d'accueil¹⁸⁶⁷, ce lien n'est pas rompu. Il n'est pas besoin d'un nouveau lien juridique, l'ancien demeurant, bien que la catastrophe l'ait rendu inopérant. Il convient, dès lors, d'envisager la mise en place d'un statut matériel, pendant le temps où les victimes demeurent réfugiées de l'environnement qui prendrait acte de l'inefficacité temporaire de la protection de l'Etat d'origine pour assurer aux réfugiés une aide matérielle, sans remplacer le lien juridique qui perdure et reprendra ultérieurement toute sa force.

Il s'agit de prévoir des solutions répondant aux besoins constatés des réfugiés de l'environnement, par des moyens de survie "légère" car temporaire : une logistique adaptée selon les situations étant requise afin d'installer les camps, de les approvisionner en nourriture, en eau potable, en matériel de cuisine, en combustible, pour permettre une hygiène de vie passant par des latrines, un système d'évacuation, ainsi que des soins, des médicaments et des vaccins pour éviter les épidémies, notamment.

L'expérience du H.C.R. et de la Croix Rouge est, à cet égard, précieuse pour évaluer la population, négocier l'implantation des camps avec les régions et pays hôtes, permettre une installation organisée, ainsi que pour rapatrier les réfugiés sur leur lieu de vie normal lors de la fermeture des camps, ainsi que limiter les perturbations écologiques sur le lieu d'accueil. Le caractère strictement matériel du

¹⁸⁶⁷ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

statut participe du caractère temporaire de l'accueil des réfugiés de l'environnement.

§ 2 - Statut temporaire -

Le statut des réfugiés de l'environnement a, en principe, pour objet la protection de ces personnes le temps que les effets de la catastrophe se soient dissipés et qu'un retour sans danger soit possible, la réinstallation des réfugiés sur leur lieu de vie traditionnel entraînant la perte de la qualité de réfugiés de l'environnement. Si le principe paraît clair, il bute, néanmoins, sur le problème de la catastrophe écologique définitive qui rend, par définition, inhabitable pour une longue période, le lieu sur lequel elle survint. Une échelle de temps est-elle envisageable pour les réfugiés de l'environnement, peuvent-ils le demeurer indéfiniment sinon que deviennent-ils, ensuite, dans le cas d'un statut temporaire ?

Les cas de déforestation massive¹⁸⁶⁸, de catastrophes nucléaires ou chimiques¹⁸⁶⁹ entraînant une pollution durable des eaux ou des sols lors du stockage ou de l'enfouissement de déchets dangereux, le réchauffement des climats, la montée du niveau des eaux, par exemple, constituent autant de situations susceptibles de générer des déplacements de population définitifs. Il semble, pour diverses raisons, difficile de concevoir des réfugiés de l'environnement définitifs :

- un statut conçu pour régir une situation temporaire ne peut durer plus d'une génération;

- un départ définitif requiert une solution, elle aussi, définitive ;

- il importe de différencier les réfugiés de l'environnement temporaires des réfugiés définitifs qui desservent, chacun, un régime

¹⁸⁶⁸ - Tels les cas de l'Amazonie ou de la région du fleuve Amour envisagés plus haut, voir *supra*, Introduction, II,A.

¹⁸⁶⁹ - Sur Tchernobyl, 10 ans après, voir *Le Monde et Libération*, du 10 au 30 avril 1996; sur ces catastrophes dans l'ex-U.R.S.S., voir notamment B.KOMAROV, *Le rouge et le vert, La destruction de la nature en U.R.S.S.*, Seuil, Paris, 1981, 214p.; et le rapport précité des Dr. A. SHESTAKOV et V. STRELETSKY, *Mapping of risks areas of environmentally-induced migration in the Commonwealth of Independant States (CIS)*, *op. cit.*.

adapté à leur situation respective, au risque sinon, pour le statut, de n'être utile pour personne.

Sur quelle base, alors, établir la distinction et quelles conséquences lui attacher ? La distinction entre réfugiés de l'environnement temporaires et définitifs ne semble pouvoir s'établir qu'au cas par cas. Il serait peut-être possible de fixer un laps de temps en deçà duquel il s'agit de réfugiés de l'environnement tels qu'ici conçus, et au-delà de réfugiés définitifs, mais quel temps fixer ? 5 ans, 10 ans, 25 ans, plus ou moins ? Le temps d'une génération, soit 25 ans environ, semble fort long pour la population déplacée autant que pour l'Etat d'accueil et la communauté internationale *via* l'organisation en charge. Cinq ans sont courts pour permettre la restauration d'un environnement gravement atteint. Si la plupart des catastrophes se résorbent rapidement, en quelques jours ou quelques mois, on ne peut exclure d'avance les atteintes non définitives bien que longues à disparaître.

Il semble prématuré de répondre dès à présent, de multiples avis et discussions paraissant, en l'occurrence, essentiels. La seule possibilité à l'égard des réfugiés définitifs semble la relocalisation, soit de trouver un lieu susceptible de les accueillir définitivement.

Le rôle que la communauté internationale peut endosser dans la recherche d'une solution à long terme semble primordial, par une solidarité active afin d'assumer la responsabilité de la relocalisation de la population par une solution durable, humaine et réaliste. Peut-on imaginer, qu'une cellule soit chargée de proposer des solutions de relocalisation définitive, ensuite soumises aux Etats directement concernés et aux réfugiés de l'environnement ? Tout dépend de la volonté de la communauté internationale de s'attaquer au problème.

section 3 - Statut collectif de droit -

Un statut collectif signifie une procédure de détermination collective pour un statut conféré en nombre; l'une des caractéristiques de la catastrophe écologique résidant dans le fait qu'en détruisant un

lieu¹⁸⁷⁰ elle atteint toutes les personnes l'occupant habituellement¹⁸⁷¹, toutes les victimes doivent bénéficier également de la protection projetée. L'ampleur de la situation n'autorise qu'un traitement collectif des victimes, à l'instar de ce que prévoit la procédure 1503¹⁸⁷², comparable au traitement de la population civile en période de conflit armé¹⁸⁷³.

Dans ces deux cas, la victime était envisagée collectivement pour trois raisons au moins :

- il apparaît, d'une part, impossible de procéder à un examen de chaque situation individuelle;
- un traitement individuel produirait des effets inadaptés, d'autre part;
- enfin, la similitude des situations individuelles commande de les traiter ensemble.

La reconnaissance de la qualité collective des réfugiés de l'environnement se présente comme la condition de toute avancée en la matière, La détermination individuelle mise en oeuvre dans le cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 reposait sur des fondements précis, propres au caractère "politique" *largo sensu* des demandeurs d'asile ainsi qu'à la nature du statut octroyé¹⁸⁷⁴. Ces éléments n'ont pas cours à propos des réfugiés de l'environnement, la situation, autant que son traitement, diffèrent. Il apparaît, dès lors, que seules une procédure de détermination et une qualification collective soient pertinentes pour les réfugiés de l'environnement.

Il en va de même pour la perte du statut : une fois la situation apaisée, et le retour envisageable, les réfugiés de l'environnement perdent, ensemble, cette qualité car, si quelques personnes peuvent rentrer, toutes le peuvent. Les organisations compétentes devront

1870 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2 - L'ampleur et la brutalité, caractères de la catastrophe écologique.

1871- Voir *supra*, Part.I., Titre 2, Chap.2, sect.1, §2 - Les circonstances sociales de la catastrophe écologique.

1872 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B,3 - La procédure 1503.

1873 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §1, B,1 - La population civile.

1874 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A,2, a - Une définition individuelle et personnelle et B,2, a, i - Mouvements massifs de population.

participer au retour afin de reconstruire et de réorganiser pour que reprenne la vie de la communauté, ainsi que pour prévenir les risques d'épidémies et de famine. A partir du retour, lorsque la population réintègre son lieu de vie, le statut de réfugiés de l'environnement disparaît pour tous également.

Le traitement des réfugiés de l'environnement doit être encadré par des règles juridiques alors que nous venons, paradoxalement, d'insister sur le caractère matériel du statut¹⁸⁷⁵, refusant de remplacer le lien juridique naturel entre l'Etat et ses ressortissants. Il convient, néanmoins, d'insister sur le caractère juridique du statut envisagé : un statut "de droit" induit une qualification et un traitement des réfugiés ancrés dans la norme juridique, au-delà d'une pratique factuelle.

Ainsi, la qualification pragmatique par le H.C.R. des "personnes déplacées" n'entraîne-t-elle aucun effet juridique définis, alors qu'au statut des réfugiés de l'environnement s'attacherait des effets de droit précisés ci-après¹⁸⁷⁶. L'objet consiste à reconnaître au statut envisagé une nature juridique pleine afin d'encadrer proprement leur situation particulière. Cette condition rejoint la nature de l'instrument susceptible de promouvoir le statut en cause¹⁸⁷⁷ : un instrument de faible portée juridique n'édifierait qu'une ébauche de régime, un instrument à caractère contraignant engageant positivement les Etats. Il convient, enfin, de se pencher sur les effets du statut proposé à l'égard des diverses parties en présence.

Chapitre 3 - DES EFFETS DU STATUT -

Trois partenaires, au moins, se trouvent directement concernés par l'adoption du statut de réfugiés de l'environnement : les réfugiés eux-mêmes, l'organisation reconnue compétente, les Etats concernés ainsi que la communauté internationale dans son ensemble. Les effets du statut différant pour chacun, nous les envisagerons successivement.

section 1 - A l'égard des réfugiés de l'environnement -

¹⁸⁷⁵ - Voir *supra*, Chap.2,§1 - Un statut matériel.

¹⁸⁷⁶ - Voir *infra*, Chap.3 - Des effets du statut.

¹⁸⁷⁷ - Voir *supra*, sect.1,§2,B - Les instruments à disposition pour la mise en oeuvre du statut.

La reconnaissance du statut de réfugiés de l'environnement induit la reconnaissance de droits fondamentaux contrebalancée par certaines obligations. Ces droits constituent les fondements des droits de l'homme et du droit des réfugiés, seule leur mise en oeuvre systématique en faveur des réfugiés de l'environnement présentant quelque originalité.

§ 1 - Droits des réfugiés de l'environnement -

Le projet de statut s'articule autour du droit de vivre de toute personne, prenant lui-même appui sur le principe d'humanité¹⁸⁷⁸. De ces deux fondements théoriques découlent le respect de la dignité inhérente à toute personne, le principe de non-refoulement collectif et le principe d'asile temporaire, droits-conditions de la reconnaissance de l'originalité des réfugiés de l'environnement auxquels s'attachent certaines obligations.

A - Traitement digne -

Fondement des droits individuels développés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et par les textes subséquents, "la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine"¹⁸⁷⁹ constitue la clé de voûte de l'ensemble des droits de l'homme¹⁸⁸⁰. Cette condition s'avère essentielle et, bien qu'apparemment conditionnée par le respect des principes de non-refoulement et d'asile temporaire, elle se réalise, en fait, à travers eux et au-delà d'eux.

Tout homme doit être traité comme une fin en soi, disposant de droits qui constituent autant d'instruments en vue de parvenir au respect de soi¹⁸⁸¹. Le respect de la dignité humaine constitue la

¹⁸⁷⁸ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.2, sect.2 - Le concept d'humanité, fondement du droit des réfugiés.

¹⁸⁷⁹ - Ainsi commence le Préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 août 1948 à San Francisco.

¹⁸⁸⁰ - A. SCHWEITZER, *Vivre, Espaces libres*, Albin Michel, 1970, 228p.; *Le droit d'être un homme*, Anthologie mondiale de la liberté, J.HERSCH Ed. J.C. Lattés, U.N.E.S.C.O., Paris, 1990, 588p.

¹⁸⁸¹ - A. CAMUS, "La seule dignité de l'homme: la révolte tenace contre sa condition", et PASCAL, "Toute la dignité de l'homme est en la pensée".

condition première de toute vie individuelle et collective de l'homme, le principe de traitement digne signifiant, en l'espèce, que tout groupe de réfugiés et tout membre de ce groupe doit être considéré avec humanité et traité en conséquence.

1 - Dignité morale -

Le respect de la personne humaine, isolée et en groupe, induit dans sa version négative, l'absence de torture, de traitement cruel, inhumain et dégradant, d'apartheid, de discrimination raciale, sexuelle, religieuse et intellectuelle, notamment¹⁸⁸². Il signifie, en version positive, le respect des droits fondamentaux immatériels de la personne, soit la liberté de pensée, de parole, d'association, de religion, d'information, de correspondance, de tisser et d'entretenir des liens avec l'extérieur, soit un traitement respectueux de la dignité morale et matérielle chacun¹⁸⁸³.

Ces éléments correspondent aux droits essentiels de l'homme contenus dans la Déclaration Universelle de 1948. Il convient d'insister sur l'importance du respect de la dignité de l'homme dans le cas de réfugiés de l'environnement en particulier, ceux-ci, se trouvant en situation précaire, sont fragilisés et susceptibles d'abus faciles, or, la dignité constitue l'essence même de l'homme, quand la satisfaction de ses besoins, bien qu'essentielle ne lui est pas particulière¹⁸⁸⁴.

2 - Dignité matérielle -

La version matérielle de la dignité induit une conception extensive du minimum vital dans le respect de l'environnement d'accueil. La couverture des besoins physiques des réfugiés de l'environnement constitue une nécessité sans laquelle l'ensemble du statut perd sa signification, elle induit la construction de camps suffisamment grands, leur installation en terrain sûr, leur approvisionnement en eau potable, en nourriture, en combustibles, leur organisation physique, sanitaire, en lieux de vie, la mise en place de soins médicaux adaptés au traitement des maladies existantes et à la

¹⁸⁸² - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect 2, §1, A, 3 - Traitement digne.

¹⁸⁸³ - *Idem*.

¹⁸⁸⁴ - M.L. BALANDA, Le droit de vivre, p.33, in Essais sur le concept de "droit de vivre", En Mémoire de Y. KHUSHALANI, *op; cit*.

prévention des épidémies et maladies possibles. Tout ceci requiert une logistique adaptée tant en hommes qu'en matériel.

La mise en oeuvre de la reconnaissance, à tout homme, de sa dignité passe, pour les réfugiés, par une large application du principe de non-refoulement

B - Non-refoulement

1 - Contenu -

Le principe de non-refoulement se trouve le plus souvent, négativement exprimé, requérant, dans son acception conventionnelle, qu'un réfugié ne soit ni expulsé, ni refoulé 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 ethnique ou de ses opinions politiques¹⁸⁸⁵. Cette définition transposée de l'article 33-1 de la convention de 1951 présente une interdiction de refouler individuellement les réfugiés.

Le principe de non-refoulement signifierait, dans le cas des réfugiés de l'environnement, qu'un Etat ou une région n'expulse, ni ne refoule, de quelque manière que ce soit, des réfugiés vers des territoires où leur vie ou leur sécurité se trouverait menacée en raison de la catastrophe écologique survenue et de ses effets dangereux.

Le principe de l'article 33-1 de la convention de Genève induit qu'un Etat ou une région ne saurait refuser l'accès à son territoire aux victimes d'une catastrophe écologique, aucune fermeture des frontières, ni franche ni déguisée, aux réfugiés de l'environnement n'étant acceptable, les Etats ont l'obligation d'accueillir temporairement les réfugiés de l'environnement victimes d'une catastrophe écologique¹⁸⁸⁶.

Il convient, pour notre objet, de concevoir collectivement le principe de non-refoulement¹⁸⁸⁷, conséquence directe de la nature

1885 - Article 33-1 de la Convention de 1951, intitulé "Défense d'expulsion et de refoulement", reproduit *in extenso* à l'Annexe 3; et voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1, A, 1 - Le principe de non-refoulement.

1886 - Voir *infra*, B - La durée et les formes de l'asile temporaire.

1887 - Voir *supra*, Part.I, Titre I, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés.

toujours collective de la victime¹⁸⁸⁸, et de renouveler la défense formelle du refoulement.

Le principe de non-refoulement demeure absolu, n'admettant ni réserve ni limite comme prévu dans la convention de 1951. Son contenu requiert, néanmoins, une définition matérielle précise.

2 - Champ d'application -

Le principe de non-refoulement est-il applicable à toutes les personnes qui se prétendent victimes d'une catastrophe écologique, quel que soit le moyen leur ayant permis de fuir ?

a - Aux réfugiés par terre -

Les personnes arrivant par voie terrestre, le plus souvent à pied, peut-être en bus, en bicyclette, en voiture ou même en train, ne soulèvent pas de doutes particuliers, ces moyens de locomotion se trouvant tellement répandus qu'ils en apparaissent normaux jusqu'à la banalité. Cependant, réduire aux seules personnes fuyant à pied, le bénéfice du statut de réfugiés de l'environnement serait anachronique, les réfugiés de l'environnement fuyant une destruction brutale de leur environnement, emprunteront les moyens les plus pratiques immédiatement disponibles. Le moyen de locomotion utilisé ne pose, en l'occurrence pas de problèmes particuliers dans la mesure où le déplacement s'arrête dès qu'un lieu d'accueil est atteint, les personnes fuyant par voie maritime posent, par contre, davantage question ?

b - Aux réfugiés par mer -

Les personnes fuyant massivement par mer peuvent-elles se qualifier pour le statut des réfugiés de l'environnement, quelle raison s'y opposerait ? La question s'est posée, en des termes fort proches, à propos des indochinois fuyant la péninsule par bateau. Ces "boat-

¹⁸⁸⁸ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2,section 2,§1 - La victime de la catastrophe écologique, une entité collective.

people" constituaient-ils des réfugiés ou ne pouvaient-ils que demeurer des personnes déplacées, voire des immigrants illégaux¹⁸⁸⁹ ?

Le secours aux navires et personnes dans le besoin en haute mer, constitue une règle coutumière universellement répandue, acceptée et respectée. Ce principe posé, la question resurgit lorsqu'il s'agit de débarquer les personnes : de quel statut et donc de quels droits bénéficieront-elles en pays d'accueil ?

Les causes du départ, destruction ou contamination de l'environnement ont entraîné le départ forcé de la population, le moyen de transport usité pour fuir importe-t-il et dans quelle mesure ?

Plus que le moyen de transport lui-même, l'élément important paraît être la distance parcourue et le lieu de débarquement choisi : si le bateau a rallié la côte saine la plus proche ou parmi les plus proches, la fuite par bateau s'avère comparable à un exode par voie terrestre, le but étant la survie et la sécurité des victimes¹⁸⁹⁰. Si, par contre, le bateau a traversé les mers pour une destination plus lointaine, moins évidemment logique, il apparaît qu'au désir de fuir la catastrophe s'est superposé celui de tenter sa chance ailleurs, motivation et comportement qui s'apparentent à l'immigration économique. Le caractère collectif de la fuite et les causes objectives du départ pourraient, cependant, oblitérer la distance parcourue et la motivation de trouver de meilleures conditions de vie, à charge d'appréciation concrète de la situation.

Le fait que la population ait utilisé un bateau pour fuir ne constitue, donc, pas, à lui seul, un motif suffisant de nature à prohiber la reconnaissance du statut de réfugiés de l'environnement à ces personnes, d'autant moins, que la voie maritime demeure parfois le seul moyen utilisable en cas de montée des eaux, d'inondations, ou de rupture d'un barrage. L'organe habilité serait chargé d'apprécier

1889 - CHOOI FONG, Some legal aspects of the search for admission into other States of persons leaving the indo-chinese peninsula in small boats, p.58, B.Y.I.L., 1981, pp.52-108; S. SUCHARITKUL, Quelques questions juridiques à l'égard des "boat-people" en tant que réfugiés politiques, R.G.D.I.P., 1989, pp. 476-483.

1890 - Ainsi les Albanais accostant dans le Sud de l'Italie rallient-ils le pays le plus proche en espérant y trouver une certaine sécurité, Voir Le Monde des 17 et 18 mars 1997, sans préjuger de la nature des personnes en fuite. Mais voir aussi T. MALASPINA, Italie, L'exode albanais ? Une colonisation mafieuse, in L'Espresso, Rome, reprod in Le Courrier International, n°334, du 27 mars au 2 avril 1997, p.13.

concrètement les éléments propres à chaque situation, disposant, là, d'un pouvoir souverain.

c - Aux réfugiés par air ?

Le fait d'affréter un avion et de fuir par voie aérienne ferme-t-il la porte du statut aux réfugiés de l'environnement ? L'avion, comme moyen de transport, ne préjuge ni des causes de départ, ni des conditions d'arrivée. Cependant, le fait de prendre un avion induit une destination éloignée or, les réfugiés de l'environnement fuient, par hypothèse, une situation grave mais localisée¹⁸⁹¹, induisant, *a priori*, un déplacement limité dans l'espace¹⁸⁹². Il n'est pas évident qu'au-delà de ce périmètre, le déplacement réponde à la même motivation.

L'avion constituant, par ailleurs, un moyen de transport en commun, il n'apparaît pas certain que la situation de toutes les personnes embarquées soit équivalente, ni que les motivations de départ de tous les passagers se rejoignent. Ce moyen ne semble, ainsi, pas particulièrement adapté à la situation des réfugiés de l'environnement, sauf cas particulier d'évacuation de l'ensemble de la population sinistrée par avion vers des terres d'accueil reconnues comme telles.

Le droit de ne pas être refoulé signifie la faculté pour les personnes fuyant les conséquences d'une catastrophe écologique, d'accéder à un territoire sain, non dangereux, au-delà du périmètre ravagé. Le non-refoulement inclut l'accès physique, soit la non-fermeture du territoire et de la frontière, et l'absence de mesures d'intimidation visant à impressionner ou dissuader les réfugiés d'entrer. Ce droit induit, en version positive, de permettre l'accès du territoire aux populations réfugiées en leur allouant un terrain d'accueil, corollaire nécessaire qu'est le droit d'asile envisagé ci-après.

¹⁸⁹¹ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2,B - Ampleur de la catastrophe dans l'espace.

¹⁸⁹² - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect. 2, §2,A,2,a - Déplacement dans l'espace.

Le principe de non-refoulement a, dans le cas des réfugiés de l'environnement une dimension collective, toujours, s'appliquant à tout le groupe qui ne peut être accepté qu'en bloc, toute différenciation entre les individus y étant impossible. Ce principe apparaît, dans cette version collective, largement mis en oeuvre dans les pays du Sud, alors que les pays du Nord s'en tiennent à une conception individualiste¹⁸⁹³ d'application impossible aux réfugiés de l'environnement au risque de vider le statut proposé de tout sens. Corollaire du non-refoulement est le principe d'asile temporaire.

B - Asile temporaire -

La notion d'asile temporaire est piège, le terme désignant à la fois un lieu de refuge où la personne ne peut être saisie ni poursuivie, et la liberté par rapport à une telle appréhension¹⁸⁹⁴. En l'espèce relative aux réfugiés de l'environnement, il s'agit du premier sens, soit le lieu où les victimes se trouveront physiquement à l'abri du danger. La question de la liberté par rapport à des poursuites éventuelles de l'Etat d'origine ne se posant pas, puisque le lien juridique entre l'Etat et ses ressortissants n'est pas rompu¹⁸⁹⁵. Le concept d'asile se comprend, dès lors, dans son sens matériel, quelques précisions se révélant, néanmoins, nécessaires quant à la durée de l'asile et aux formes qu'il peut revêtir.

1 - Durée de l'asile -

Un asile temporaire ne peut durer qu'un temps. Momentané, passager ou provisoire, il exclut un séjour à durée indéterminée. L'asile doit être limité dans le temps, mais comment définir ce temps ?

¹⁸⁹³ - Voir *supra*, Part.II, Titre 1, Chap.1, sect.3, §1, A - La double Europe des étrangers et demandeurs d'asile; et B - Le paradoxe américain.

¹⁸⁹⁴ - A. GRAHL-MADSEN, *The status of refugees in international law*, vol II, 1966, p.1; CHOOI FONG, *Some legal aspects of the search for admission into other States of persons leaving the indo-chinese peninsula in small boats*, p.62, B.Y.I.L., 1981, pp.57-9.

¹⁸⁹⁵ - Voir *supra*, Part. I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

Une durée préfixée présenterait l'avantage de sa certitude, les Etats sachant à l'avance la durée maximale pendant laquelle ils seraient mis à contribution. Pour les réfugiés de l'environnement, un temps d'accueil fixé d'avance ne correspond à rien, car il convient de prendre dûment en considération la nature même de la catastrophe et de ses effets et de procéder au cas par cas : un an peut être trop long dans le cas d'une inondation, ou beaucoup trop court en cas de déforestation, de désertification ou de pollution radioactive de l'environnement.

La situation ne semble pouvoir être valablement appréciée qu'en considération des éléments particuliers de chaque espèce, dans le cadre de cette exigence de temporalité : le temps pour l'environnement perturbé de retrouver un équilibre lui permettant de subvenir, à nouveau, aux besoins de la population.

Mais comment trouver les moyens d'une délimitation entre le temporaire et le définitif¹⁸⁹⁶ ? Cette question resurgit à chaque tentative de cerner précisément le temps et il n'est pas, en l'occurrence, d'éléments nouveaux à ajouter aux développements précédents relatifs au caractère temporaire du statut. Il apparaît, toutefois, certain que l'asile ne peut être que temporaire dans le cas des réfugiés de l'environnement, cette caractéristique devant être préservée, moins en termes de chiffres arrêtés, qu'au niveau du concept et du vocabulaire.

Il reste, encore, à préciser les formes de l'asile accordé aux réfugiés de l'environnement.

2 - Formes de l'asile -

Les réfugiés devraient-ils être dispersés parmi la population d'accueil ou bien la solution de camps, spécialement établis, apparaît-elle préférable ? La dispersion des réfugiés de l'environnement au sein de la population d'accueil semble possible dans les cas où un petit

¹⁸⁹⁶ - Voir *supra*, Chap.2,sect.2,§2 - Un statut temporaire ainsi que Part.I,Titre 2,Chap.1,sect.2,§2,B,2 - Ampleur de la catastrophe dans le temps; Part.I,Titre 2,Chap.2,sect.2,§2,A,2,b - Le temps du déplacement; et Part.II,Chap.4,sect.1,§2,C,b - Statut temporaire.

nombre seulement de réfugiés arrive, s'agissant de centaines de milliers de personnes, la solution n'est plus envisageable.

Le fait de séparer les réfugiés par petits groupes ne paraît pas optimal car, sauf accueil par une ethnie soeur ou cousine, les réfugiés, constituant des étrangers pour la population d'accueil, préféreront probablement, demeurer entre eux plutôt que de se trouver noyés parmi une population, certes accueillante, mais étrangère à leurs maux et difficultés propres.

L'un des caractères saillants des réfugiés de l'environnement réside dans le fait d'avoir collectivement subi la catastrophe, d'en avoir fui ensemble les conséquences, d'en être la victime solidaire et de bénéficier collectivement du statut de réfugiés de l'environnement. Il paraîtrait curieux, d'un coup, de les placer individuellement dans des familles d'accueil, rompant la solidarité ayant pu naître entre les victimes et les formes d'assistance mutuelle s'instaurant au sein de la communauté réfugiée.

Il semble plus rationnel d'héberger, ensemble, les réfugiés de l'environnement, dans des bâtiments disponibles ou dans des camps montés pour eux, dans des conditions respectueuses de la dignité de chaque homme. En bref, parvenus sur un territoire sain, les réfugiés de l'environnement doivent pouvoir y demeurer ensemble, le temps nécessaire avant le retour.

En bénéficiant de la qualification de réfugiés de l'environnement, ceux-ci se voient reconnaître différents droits et s'engagent, en contrepartie, à respecter diverses obligations.

§ 2 - Devoirs des réfugiés de l'environnement -

Il convient de mentionner au premier chef, parmi les obligations incombant aux réfugiés de l'environnement, l'obligation de respecter l'environnement d'accueil, la population et l'Etat hôte, y compris la volonté de se plier aux règles édictées à leur égard dans la mesure où elles respectent les principes fondamentaux énoncés ci-dessus.

A - Respect de l'environnement d'accueil -

Le respect de l'environnement d'accueil apparaît comme la contrepartie matérielle et morale de l'accueil lequel se décompose en trois éléments : respect de l'environnement naturel, de la population hôte, et de l'environnement national.

1 - L'environnement naturel -

Le respect de l'environnement d'accueil apparaît comme la condition de l'accueil et de sa durée dans le temps, les réfugiés y exerçant, par leur présence massive, une forte pression¹⁸⁹⁷. Les besoins en eau potable sont incontournables, de même que l'évacuation des déchets et les besoins en combustible, bois ou charbon, et si du bétail ovin, bovin ou caprin accompagne les réfugiés, celui-ci devra paître et boire.

L'objectif consiste à éviter que la présence des réfugiés ne crée ou n'aggrave un déséquilibre de l'environnement d'accueil, par considération, autant pour l'environnement lui-même, que pour la population et l'Etat hôtes, que pour les réfugiés eux-mêmes¹⁸⁹⁸. Il s'agirait de renforcer, au cas par cas, les programmes initiés en matière conjointe d'environnement et de réfugiés pour pallier, par avance, des problèmes pouvant devenir sociaux, politiques, économiques et écologiques. A cet égard, le programme du H.C.R. au Pakistan monté en coopération avec la Banque Mondiale est intéressant, de même que l'action entreprise au Zimbabwe dont l'accueil sur dix ans de 100 000 réfugiés Mozambicains a lourdement grevé les ressources, notamment en bois¹⁸⁹⁹.

La présence massive des Afghans en Iran a donné naissance à un projet visant à stabiliser les dunes, à réhabiliter 4 000 hectares agricoles

¹⁸⁹⁷ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.2, §2, B, 2 - Effets du déplacement massif de population sur l'environnement d'accueil.

¹⁸⁹⁸ - Les réfugiés et l'environnement, in *Réfugiés*, n°89, Mai 1992, pp.4-7; Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations, International Symposium, 21-24 avril 1996, U.N.H.C.R.-I.O.M.-R.P.G., Geneva; Migration and the Environment, I.O.M.-R.P.G. June 1992.

¹⁸⁹⁹ - G. Le BRETON, Mitigative action: the fuel wood crisis consortium in Zimbabwe, Case Study presented at the International Symposium on Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations, 21-24 April 1996, H.C.R.-I.O.M.-R.P.G. pp.98-100.

et forestiers et à préserver les ressources du sol et en eau. Ce projet ressort d'une mise en oeuvre conjointe du H.C.R. et de l'I.F.A.D¹⁹⁰⁰.

En Ethiopie, la Lutheran World Federation a mis en place, avec d'autres O.N.G., des projets de transition entre urgence et développements visant à remettre en état les structures existantes de stockage et de répartition de l'eau, à réhabiliter les sols dégradés en plantant des arbres, en construisant de petits barrages et en réparant les terrasses afin de renverser la tendance des famines, conflits et sécheresses récurrents, d'une production vivrière en baisse générant un manque chronique de ressources¹⁹⁰¹.

Ces quelques exemples illustrent la prise de conscience de l'impact de la présence massive de réfugiés sur l'environnement physique, et montrent, en outre, la volonté d'intégrer l'aide d'urgence dans un programme à plus long terme de développement en associant les réfugiés à la restauration de l'environnement les ayant accueillis. Ce point ménage la dignité des réfugiés tout en respectant la population et l'environnement d'accueil associés dans un travail commun.

2 - La population hôte -

La population d'accueil se trouve brutalement confrontée à l'arrivée massive de réfugiés de l'environnement démunis mais bien présents, et, bien que la solidarité humaine, l'accueil et le partage demeurent des valeurs réelles, il importe d'alléger le poids de l'accueil afin qu'il dure et puisse, le cas échéant, être renouvelé. Cela induit pratiquement, d'éviter que les réfugiés ne pèsent trop lourdement, et que ne naisse, au sein de la population hôte, le sentiment que les réfugiés bénéficient d'un traitement de faveur par rapport à une population d'accueil peut-être démunie. Le rôle de l'organisation internationale compétente se révèle, à cet égard, important afin, d'une part, que la population hôte soit associée de près à l'accueil des réfugiés, et, d'autre part, qu'elle en retire quelque bénéfice, ou au moins, n'en subisse ni lésion ni dommage.

1900 - S. ROUCHICHE, Environmental Rehabilitation in Refugee Areas, Case of Afghan Refugees in Eastern Iran, Case Study, *Idem*, pp.104-106.

1901 - G. HAILE, Environmental Rehabilitation : Soil and Water Conservation in Ethiopia, *Idem*, pp.83-84,

Le respect de la population comporte une dimension morale, également ; la coopération et la concertation permettent d'éviter que ne naisse le sentiment d'un traitement plus favorable des réfugiés que de la population. Le tissage de relations humaines, charitables, commerciales, ou autres, entre réfugiés et population d'accueil s'avère, à cet égard, primordial. Il s'agit, en outre, de respecter l'environnement national accueillant les réfugiés de l'environnement.

B - Respect de l'environnement national -

La considération de l'Etat d'accueil induit le respect de sa souveraineté et de son intégrité territoriale. Mène-t-elle à reconnaître, à cet Etat, le droit de refuser l'asile aux réfugiés de l'environnement, et une autorité souveraine sur les réfugiés présents sur son territoire ? Une réponse affirmative reviendrait à dénier tout intérêt au statut proposé en le vidant de sa substance pour retrouver, de fait, une situation comparable à celle prévalant à ce jour.

Il semble, plutôt, que le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Etat d'accueil prenne une forme plus subtile que la proposition faite plus haut¹⁹⁰² et développée ci-après¹⁹⁰³ de consulter et d'associer activement l'Etat d'accueil au traitement et au sort des réfugiés sur place, servirait mieux.

De même que pour la population d'accueil, l'idée consiste à mettre en oeuvre la solidarité des hommes en ce qu'elle offre de meilleur, en utilisant les ressources du droit international contemporain dont la négociation et la coopération en vue de la définition de buts communs. Les Etats demeurant les auteurs et les destinataires du droit international, leur association active tout au long du processus est essentielle.

L'Etat d'origine de la population réfugiée reste responsable de sa population, et bien que la pratique fasse ressortir le fréquent appel des Etats aux organes spécialisés des Nations Unies lorsqu'une situation dépasse leurs capacités de réponse, l'automatisme ne peut être établi.

1902 - Voir *supra*, Chap.2,sect.2,§1 - Statut international.

1903 - Voir *infra*, Chap.3,sect.3 - La contribution des Etats et de la communauté internationale et la Proposition présentée en Annexe 1.

La communauté internationale peut proposer des moyens d'assistance et de coopération, elle ne les imposera pas, son rôle consistant, surtout, à seconder l'Etat afin de subvenir, dignement aux besoins des réfugiés, sans que ceux-ci ne constituent une charge abusive pour l'Etat d'accueil, tant en matière politique, écologique, économique ou ethnique.

La reconnaissance du statut de réfugiés de l'environnement entraîne, en outre, des conséquences particulières pour l'organisation ou les organisations compétentes, nommément le H.C.R. d'abord et le C.I.C.R. ensuite.

section 2 - A l'égard des organisations compétentes -

§ 1 - Le H.C.R. -

Le H.C.R. ne peut intervenir que "sous réserve de l'approbation des Etats intéressés" ainsi qu'en dispose l'article 1 du Chapitre I du Statut du Haut Commissariat, condition à respecter au risque de menacer totalement le statut des réfugiés de l'environnement. Cette disposition se révèle suffisamment souple, notamment dans l'utilisation du mot "approbation", pour s'appliquer à toutes situations sans conditions de forme, y compris aux réfugiés de l'environnement. Une fois son intervention approuvée, le H.C.R. doit procéder à la qualification des réfugiés puis en assumer ou en déléguer les effets.

A - La qualification -

Le H.C.R. procède à la qualification des personnes afin de déterminer si leur situation justifie la reconnaissance du statut¹⁹⁰⁴. Cette qualification doit intervenir rapidement pour conserver quelque utilité en observant quelques règles dont celle de collégialité.

¹⁹⁰⁴ - Voir *supra*, Chap.1,sect.2,§2,C - Proposition relative à la compétence conjointe du H.C.R et du C.I.C.R.

1 - Principes -

Le principe d'une décision collégiale revêt une importance particulière en la matière ; il peut être mis en oeuvre par l'instauration d'une commission réunissant un représentant des différents Etats concernés (Etat d'origine ou de nationalité des réfugiés, ou les Etats dans le cas d'une catastrophe internationale, ainsi que l'Etat ou les Etats d'accueil des réfugiés et organisations concernés), un représentant des organisations impliquées, soit l'O.M.S., l'UNICEF, le P.N.U.E et le C.I.C.R., et éventuellement du Secrétariat des Nations Unies par le biais peut-être du D.A.H.

Les Etats d'origine et d'accueil devront avoir droit de parole et de vote, à l'égal de tout autre membre. Il s'avère concevable, qu'au sein de cette commission de qualification, le H.C.R. préside et détienne une voix prépondérante en cas de partage des voix.

Il semble en outre, que la décision de la Commission de qualification ne doive pas pouvoir être mise en cause : elle serait définitive, sans appel. Cette caractéristique repose sur trois éléments :

- le caractère collégial de la Commission devrait conférer à sa décision un poids suffisant;

- il ne s'agit pas d'instituer une procédure juridictionnelle, mais de répondre à des situations avérées, la mise en place d'un appel possible enlevant son aspect pratique au statut pour le rapprocher d'une décision juridictionnelle moins directement applicable;

- enfin, on peut imaginer que les Etats puissent en appeler à la Cour Internationale de Justice pour des questions strictement relatives à l'interprétation de la Convention, et non à sa mise en oeuvre pratique, le statut perdant, sinon, l'objectif pour lequel il a été créé pour constituer une énième voie de droit dénuée d'effet pratique.

2 - Procédure -

Quant à la procédure suivie au sein de la Commission, diverses solutions s'avèrent envisageables dont voici quelques unes, non exclusives.

- Les séances doivent être publiques. Les délibérations ont-elles lieu à huis clos¹⁹⁰⁵ ?
- Les votes sont enregistrés.
- Toute décision de rejet doit être motivée.
- Toute décision est publiée et notifiée aux intéressés.
- La condition d'une requête écrite semble lourde dans une situation d'urgence et de déplacement massif de population.
- Les règles de procédure seront instituées par la Commission en tant qu'organe le plus apte à définir ce qui lui convient .

Certains effets de la qualification sont, d'ores et déjà, perceptibles.

B - Effets de la qualification -

La qualification des réfugiés de l'environnement induit leur prise en charge et leur protection par un organisme international, H.C.R. ou C.I.C.R.¹⁹⁰⁶. Outre la qualification de la situation proprement dite, il pourrait appartenir à la commission de qualification de décider à quel organisme il échoit d'intervenir : les représentants des deux organisations compétentes siégeant en son sein exprimant, chacun, leur position en faveur de l'une ou l'autre organisation. La commission interviendrait dans la décision d'attribution de la responsabilité, chaque organisation étant, ensuite, responsable de la mise en oeuvre de la décision d'intervention.

Chaque organisation supporterait-elle la charge financière de son intervention, ou bien une caisse commune de péréquation serait-elle constituée? Ce point reste à discuter avec les professionnels compétents: il paraîtrait, *a priori*, plus simple de laisser à chaque organisation la maîtrise de ses fonds, tant pour leur récolte que pour leur affectation, plutôt que d'imaginer un système fatalement plus

¹⁹⁰⁵ - En France, les séances de la Commission des Recours sont publiques, selon l'article 23 du décret n°53.377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office Français des Réfugiés et Apatrides.

¹⁹⁰⁶ - Voir *supra*, Chap.1,sect.2,§2,C - H.C.R ou C.I.C.R. ?

pesant et une source possible de conflits nuisibles. Reste à voir, en pratique, l'impact financier réel et la répartition des situations entre les deux organisations.

Si le H.C.R. et le C.I.C.R. se trouvent également compétents pour intervenir, il convient néanmoins d'envisager si le rôle que le H.C.R. serait amené à endosser en faveur des réfugiés de l'environnement, différerait profondément de son action traditionnelle en faveur des réfugiés et personnes déplacées ? Auquel cas, un réaménagement de ses structures et peut-être de ses moyens devrait être envisagé.

C - Réfugiés conventionnels et réfugiés de l'environnement -

Depuis sa création, le H.C.R. est intervenu en maintes occasions dans toutes les régions de la planète, agissant tant en faveur des réfugiés conventionnels¹⁹⁰⁷ qu'au bénéfice de personnes déplacées par milliers ou millions¹⁹⁰⁸, au profit de personnes ayant ou non franchi une frontière¹⁹⁰⁹. Son action en faveur des personnes déplacées se trouve être fort proche de ce que requerraient les réfugiés de l'environnement¹⁹¹⁰.

Il apparaît, en outre, que le financement des opérations du H.C.R. au bénéfice des réfugiés de l'environnement, puisse suivre le même schéma que son mode de financement habituel, par le biais d'une conférence annuelle pendant laquelle les Etats annoncent le montant de leur contribution, et éventuellement sa destination particulière au sein de chaque organisation fille des Nations Unies.

Ainsi, le fait de rendre le H.C.R. compétent en matière de réfugiés de l'environnement, n'entraînerait pas, de prime abord, de révolution en son sein puisque les opérations matérielles et financières requises au bénéfice de ces nouveaux réfugiés emprunteraient les canaux traditionnels de l'organisation. Pas de révolution, mais un fort accroissement de ses responsabilités, de ses interventions potentielles,

1907 - Voir *supra* Part.II,Titre 1,Chap.1,sect.1- Les réfugiés et les personnes déplacées : compétence du H.C.R.

1908 - Voir *supra* Part.II,Titre 1,Chap.1,sect.1,§3,A,2 - Effets de la qualification de personnes déplacées par le H.C.R.

1909 - Voir *supra* Part.II,Titre 1,Chap.1,sect.1,§1,B,2,b - Le franchissement d'une frontière, trait non caractéristique des personnes déplacées.

1910 - Voir *supra*, Part.II,Titre 1,Chap.1,sect.1 - Les réfugiés et les personnes déplacées : compétence du H.C.R.

donc de ses dépenses, du personnel nécessaire et de son rôle sur la scène internationale. A l'échelle de millions de personnes, cet argument doit être sérieusement considéré, bien que ne pouvant, toutefois, pas décider à lui seul du bien-fondé ou non du projet de confier au H.C.R. la responsabilité des réfugiés de l'environnement.

§ 2 - Le C.I.C.R. -

L'action requise de la part du C.I.C.R. en faveur des réfugiés de l'environnement serait-elle particulière ? Elle semble s'inscrire dans le cadre usuel des activités de l'association en faveur de la population civile et des réfugiés en particulier, le C.I.C.R. ayant compétence et s'étant, de fait, occupé des réfugiés lors de chaque conflit où ils étaient présents. Il apparaît que l'expérience du C.I.C.R. en la matière soit de nature à guider son action en faveur des réfugiés de l'environnement, en toute autonomie, excepté pour ce qui concerne le processus de qualification tel qu'envisagé plus haut¹⁹¹¹.

Il est probable que le fait pour le C.I.C.R. de n'être pas entièrement maître de la décision d'intervenir ni de la qualification des personnes en faveur desquelles son intervention est requise, heurte sa tradition d'indépendance. La chose est à considérer, seule une concertation avec cette association pouvant y répondre.

Une fois la qualification des réfugiés de l'environnement acquise, quels en sont les effets pour les Etats, tant directement qu'indirectement concernés?

section 3 - A l'égard des Etats et de la communauté internationale -

La contribution demandée aux Etats apparaît double : en tant que membre de la communauté internationale conscient de leur responsabilité à l'égard du genre humain et de l'état de la planète, d'une part; en tant qu'Etat d'origine et d'accueil des réfugiés de l'environnement, d'autre part.

¹⁹¹¹ - Voir *supra*, Chap.1, sect.2,§2,C - H.C.R. et C.I.C.R. ?

§ 1 - Une contribution générale -

La première contribution directe des Etats en la matière consisterait en l'adoption rapide du statut proposé.

La seconde s'avère d'ordre matériel et financier.

A - Adoption du statut -

L'adoption du statut des réfugiés de l'environnement requiert une mobilisation réelle des Etats et des organisations concernées. Le processus par lequel la convention sur les droits de l'enfant fut proposée, négociée et adoptée sous les auspices de l'UNICEF, dans les années 1980, est exemplaire¹⁹¹² en ce qu'il a démontré que la volonté dynamique de quelques personnes convaincues au sein de l'Organisation des Nations Unies peut modifier l'ordre des choses.

Le Directeur général de l'époque, James P. Grant, avait su mobiliser quelques quinze personnes de son personnel pour leur confier la tâche difficile de moteurs de la convention¹⁹¹³, la négociation, la rédaction, et l'adoption du texte furent rapides, notamment pour l'enceinte des Nations Unies fort encline à d'innombrables négociations. Le sujet de la protection de l'enfance était, certes, porteur, mais non exempt d'oppositions et de réticences quant à le hisser sur la scène internationale¹⁹¹⁴. Le texte fut, néanmoins adopté, le 20 décembre

1912 - Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, Dossier d'information, UNICEF, New York, 1990, 32p. Le texte final de la Convention sur les droits de l'enfant fut adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 20 décembre 1989.

1913 - Ph. ALSTON, *Children's rights: A role for UNICEF*, UNICEF, New York, 1986; J.P. GRANT, *La situation des enfants dans le monde*, UNICEF, Genève, 1988; Yo. KUBOTA, *The protection of children's rights and the United Nations*, in *N.J.I.L.*, *Acta Scandinavica juris gentium*, 1989, vol 58, fasc 1, pp.7-23; M. TORELLI Ed, *La Protection Internationale des Droits de l'Enfant*, Travaux du Centre d'Etudes et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International, La Haye, PUF, Paris, 1983; UNICEF, *Towards a United Nations Convention on the Rights of the Child*, UNICEF-ROSCA, New Delhi, 1988.

1914 - Voir notamment, W. H. Jr. BENNET, *A critique of the Emerging Convention on the Rights of the Child*, *Cornell I.L.J.*, 20, 1, 1987; R.L. BARSH, *The Draft Convention on the Rights of the Child: A Case of Eurocentricism in Standard-Setting*, *N.J.I.L.*, 1989, vol 58-1, et les Rapports du Groupe de travail au cours de la rédaction de la Convention des Droits de l'Enfant, E/CN.4/L.1468, E/CN.4/L.1542, E/CN.4/L.1985/64, E/CN.4/1986/39, E/CN.4/1987/25, E/CN.4/1988/28, E/CN.4/1989/48 (E/CN.4/1989/WG.1/L.4), et E/CN.4/1989/29; et, en particulier, Y. BENHAMOU, *La Convention européenne*

1989 et la convention entra en vigueur moins de 10 ans après le lancement de l'idée, quand dix Etats l'eurent ratifiée.

La mention de la Convention des Droits de l'Enfant a pour objet d'illustrer le fait que, lorsque la volonté existe sur un sujet d'envergure, le résultat est en vue. Le H.C.R., convaincu du bien-fondé du projet de statut des réfugiés de l'environnement, pourrait endosser ce rôle de moteur, de catalyseur et de médiateur dans la gestation du statut, son modelage et son émergence, la part des Etats demeurant, néanmoins, prépondérante, leur participation active conditionnant la réalisation du projet.

Convaincre les Etats les plus réticents, soit l'Europe et l'Amérique, constituerait une tâche indispensable car, ces pays, premiers contributeurs au budget actuel du H.C.R., l'adoption du statut entraînant fatalement des dépenses supplémentaires., se verront davantage sollicités. Interviennent aussi des raisons de fond : ces Etats sont attachés à la définition individuelle du réfugié, il est donc à craindre, bien que les textes de 1951 et 1967 ne soient pas remis en cause, qu'ils perçoivent le statut des réfugiés de l'environnement comme un déguisement pour une immigration renouvelée.

L'inverse apparaît toutefois possible, soit que ces Etats favorisent l'adoption du projet de statut et en prennent argument pour réprimer, plus encore, l'émigration sur leur territoire ; le pire consistant en une argumentation juridiquement fondée selon laquelle les principes de non-refoulement et d'accueil temporaire n'ont jamais eu et ne peuvent avoir une dimension collective, logique à laquelle répond, notamment, leurs exhortations aux pays voisins de l'ex-Indochine pour l'accueil temporaire des victimes des massacres de Polpot puis des khmers¹⁹¹⁵.

S'il s'avère impossible d'envisager l'ensemble des arguments favorables ou défavorables, il paraît, toutefois, certain que les Etats décideront en dernier ressort, à condition encore que le statut soit seulement proposé et débattu. Qui serait à cet égard, plus en mesure de tenir ce rôle qu'un Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations

sur l'exercice des droits des enfants - Regard critique, R.T.D.H, n°25, 1^{er} janv 1996, pp.23-34 ;

1915 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés : les règles de non-refoulement, d'asile temporaire et de traitement digne.

Unies, convaincu du bien-fondé et de l'utilité du projet ? La contribution des Etats ne s'arrête pas à l'entrée en vigueur du texte qui ouvre, véritablement, le chemin de la coopération et d'une participation plus matérielle, mais peut être plus réelle.

B - Contribution financière -

L'élargissement de fait du mandat du H.C.R. et de sa capacité d'intervention s'est accompagnée, depuis les années 1960, d'une augmentation correspondante de ses ressources afin d'intervenir sur le terrain tout en conservant une structure de fonctionnement la plus réduite possible. Chargé en titre des réfugiés de l'environnement, il devra, fatalement, faire face à des dépenses accrues, de fonctionnement dans une moindre mesure, mais surtout dans la mise en place de programmes adaptés, respectueux de l'homme et de l'environnement, éventuellement sur plusieurs années. Cet accroissement de son champ d'action reste conditionnée par le soutien notamment financier des Etats à l'organisation.

L'engagement des Etats ne s'arrête pas à l'adoption du statut mais se prolonge par sa mise en oeuvre, en s'amplifiant, vraisemblablement, d'année en année au bénéfice des réfugiés de l'environnement¹⁹¹⁶. Il faut, dès lors, au H.C.R., des ressources financières adaptées : bénéficiaire d'un élargissement constant de son mandat et de sa responsabilité à l'égard des réfugiés, le H.C.R. s'est progressivement substitué aux Etats, son budget se situant autour du milliard de dollars¹⁹¹⁷. Une augmentation complémentaire de ce budget

1916 - B.S. BAUDOIT, L'environnement, la chose publique, la responsabilité vitale, participation à la Conférence Internationale, Géopolitique de l'Environnement et Nouvel Ordre mondial: Limites, Conflits, Insécurité, organisée par le groupe de Recherche du Ministère de l'Environnement et SORISTEC/CNRS, Chantilly, 6-9 janvier 1993; H. OLLAGNON, La gestion de l'environnement planétaire, *Idem* ; HC.DYER, Ethique environnementale dans les relations internationales, *Idem*; A. POSTIGLIONE, International Court of the Environment, I.C.E.F., IV Conference, Towards the World Governing of the Environment, Venice, Cini Foundation, 2-5 juin 1994.

1917 - Le budget du H.C.R. était en 1995 de \$1 033 979 000, et en 1996 de \$ 992 694 916, voir l'Etat des recettes et des dépenses et variation des réserves et du solde des fonds au 31 déc. 1996, Fonds constitués au moyen de contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Comptes de l'exercice 1996, 48^{ème} session, Doc.A/AC.96/883, p.14, 14 juillet 1997.

s'avérant probable en cas d'habilitation du H.C.R. en matière de protection des réfugiés de l'environnement.

Le statut proposé entraîne, pour les Etats, une seconde forme de contribution active, soit l'accueil des réfugiés de l'environnement lorsqu'une catastrophe écologique se produit sur leur territoire ou à proximité, en tant qu'Etats d'origine ou d'accueil. Un même Etat pouvant, le cas échéant, se trouver, à la fois Etat d'accueil et d'origine, si le déplacement de population demeure interne ou si la catastrophe s'est produite sur deux Etats simultanément¹⁹¹⁸. Cet Etat serait, alors, deux fois mis à contribution, l'engagement demeurant, néanmoins, fondamentalement, le même. Quels effets entraîneraient, à cet égard, la reconnaissance des particularités des réfugiés de l'environnement pour les Etats d'origine et d'accueil ?

§ 2 - Des contributions particulières -

Etats d'origine et Etats d'accueil, directement concernés, se trouveront les premiers mis à contribution, leurs responsabilités respectives différant quelque peu.

A - De l'Etat d'origine -

L'Etat d'origine des réfugiés de l'environnement, soit l'Etat sur le territoire duquel la catastrophe écologique s'est produite, serait mis à contribution de diverses manières.

* Il lui reviendrait de constater la catastrophe, d'en mesurer les conséquences et, en cas de danger, d'inciter la population à quitter les lieux, puis d'en appeler au H.C.R. et de participer à la commission de qualification.

La décision d'en appeler au H.C.R. est souveraine et pratiquement sans appel de l'Etat, d'autant plus si le déplacement de population

¹⁹¹⁸ - Voir *supra*, Introduction, II, A, 1, b, ii - Complexité de la situation dans la Corne de l'Afrique.

demeure interne¹⁹¹⁹, la reconnaissance d'une situation d'urgence écologique n'étant pas neutre pour un Etat¹⁹²⁰, non plus que celle d'appeler à un organisme international pour parer aux conséquences. La communauté internationale ne pouvant, dans l'intérêt des victimes, contraindre un Etat, sauf recours au Chapitre VII de la Charte, *a priori* hors de propos ici.

Appelé ou autorisé à intervenir, le H.C.R. met en branle ses équipes opérationnelles, enclenchant le processus de son intervention.

****** L'Etat d'origine doit faciliter et encourager l'évacuation de la population de la zone sinistrée en respectant, toujours, la dignité de l'homme, quelles que soient les conditions extérieures¹⁹²¹.

******* Si la population s'est déplacée à l'intérieur de l'Etat, celui-ci doit faciliter son installation provisoire, son entretien, et à terme, son rapatriement.

******** Pendant l'absence de la population, l'Etat doit procéder le plus rapidement possible à la remise en état de l'environnement, afin de permettre aux réfugiés de se réinstaller au plus vite par des opérations de nettoyage, de déblaiement, de désinfection, de réparation, ou de replantation selon les cas. L'Etat doit adopter et activer toute mesure nécessaire au rétablissement de l'environnement. Le concours particulier de telle organisation spécialisée peut être requis, selon la nature de la catastrophe, qu'il s'agisse de l'A.I.E.A. en matière nucléaire, de la F.A.O. en matière agricole, du P.N.U.E pour les questions d'environnement, du D.A.H., d'O.N.G., ou autre.

Si le territoire est condamné à long terme, l'Etat doit envisager, avec la coopération, le cas échéant, de la communauté internationale, une solution durable d'accueil et de réinstallation

1919 - Les personnes déplacées, *in* Réfugiés, n°103, 1996,1. Le numéro est consacré aux personnes déplacées, voir notamment J.F. DURIEUX, La face cachée du problème des réfugiés, p.3-7; Interview du Dr.F.M. DENG, Plaidoyer pour les déracinés, pp.13-15.

1920 - Ainsi l'ex-U.R.S.S. a-t-elle, pour l'accident de Tchernobyl, reconnu les faits avec beaucoup de réticence et de retard, tout en minimisant l'accident lui-même et ses effets sur la population et l'environnement, voir notamment Le Monde du 20 avril 1996.

1921 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.1, §2, A - Nature de la situation du point de vue de la victime.

définitive de la population réfugiée. L'Etat d'origine ayant la responsabilité de sa population, implique de limiter les effets de la catastrophe, de permettre la fuite de la population pour sa sauvegarde, et son retour en adoptant les moyens adéquats pour rendre l'environnement dévasté à nouveau viable. Si les réfugiés se sont installés dans un autre Etat, celui-ci se trouvera largement mis à contribution.

B - Des Etats d'accueil -

Le rôle de l'Etat ou des Etats d'accueil est sensiblement différent, sauf pour ce qui concerne leur participation à la commission de qualification.

* Il leur échoit, principalement, de mettre en oeuvre les principes de non-refoulement et d'accueil des réfugiés de l'environnement dans le respect de la dignité des personnes réfugiées, de la population hôte et de l'environnement d'accueil, avec l'appui du H.C.R. ou du C.I.C.R., selon les cas. Cet élément constitue l'obligation principale à la charge des Etats d'accueil, condition de la survie des réfugiés de l'environnement internationalement déplacés. Le principe du partage de la charge s'appliquant, les Etats doivent veiller à ce que le fardeau des pays de premier asile soit équitablement réparti¹⁹²².

** L'Etat d'accueil peut, selon ses capacités techniques et financières, se trouver sollicité pour collaborer à la remise en état de l'environnement détruit. On ne peut toutefois trop lui en demander, l'accueil des réfugiés de l'environnement représentant déjà une lourde contribution.

*** Enfin, lorsque le retour des réfugiés s'avère possible, il incombe à l'Etat d'accueil d'organiser, avec le concours du H.C.R., le retour des réfugiés de l'environnement sur leur lieu de vie redevenu viable. Sa collaboration peut, en la matière, prendre diverses formes, soit le prêt de véhicules pour le transport des réfugiés, la fourniture de l'eau ou des vivres nécessaires, à la mise à disposition du personnel d'encadrement

¹⁹²² - Note sur la protection internationale, Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, A.G.N.U. 48^e session, Doc. A/AC.96/882, 2 juillet 1997, p.6.

par exemple. Cet élément, pas plus que le précédent n'étant obligatoire, laissé à l'appréciation et à la discrétion de chacun, l'important étant, pour le pays d'accueil des réfugiés, de les accueillir et de les traiter avec dignité.

CONCLUSION

L'hypothèse concernait l'existence de réfugiés de l'environnement : nous avons démontré que des catastrophes écologiques peuvent affecter une population au point qu'elle doive changer de territoire; la victime de l'environnement se distinguant des autres victimes connues du droit international, notamment politiques et économiques, par son caractère collectif et parce qu'elle se trouve devant une obligation objective de fuite.

Le droit contemporain offrant divers moyens qu'une volonté politique affirmée saurait adapter à la situation des réfugiés de l'environnement, l'idée d'un statut en leur faveur s'est, au long de cette étude imposée. Paraît-elle réaliste ? La société actuelle, consciente des bouleversements profonds qui l'attendent, aura-t-elle le courage et la force d'utopie requis pour jeter les bases d'un asile écologique¹⁹²³ ?

Ces divers éléments autorisent une esquisse de statut des réfugiés de l'environnement, susceptible de prendre la forme qui suit, suggérée à seule fin de concrétiser notre propos.

¹⁹²³ - J.P. CHARNAY, De Dreyfus au Cambodge: pour un droit de la condition humaine, Colloque UNESCO, 1979, *op. cit.* pp.209-218.

- Proposition de statut des réfugiés de l'environnement -

Préambule

Les Etats parties à la présente convention,

Considérant en accord avec les principes proclamés par la Charte des Nations Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, que la reconnaissance de la dignité est inhérente à tous les membres de la famille humaine, et que leurs droits égaux et inaliénables constituent le fondement de la liberté, de la paix et de la justice dans le monde,

Considérant que l'homme a un droit inaliénable à la vie, à la liberté, à l'égalité, à la santé et à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être,

Rappelant que les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune dans leur diversité doivent être préservées comme condition d'existence des générations présentes et à venir,

Considérant, en outre, les dégradations croissantes en nombre et en gravité de l'environnement partout dans le monde et leurs effets catastrophiques sur les populations,

Reconnaissant l'importance primordiale de la solidarité internationale et de la responsabilité collective en matière de droits de l'homme et de protection de l'environnement, sont convenus d'adopter le présent statut des réfugiés de l'environnement :

Article 1 - Définition des réfugiés de l'environnement -

Les termes "réfugiés de l'environnement" désignent tout groupe de personnes qui a dû fuir son lieu de vie dévasté par une catastrophe écologique, que la Commission de qualification a reconnu comme tel.

Article 2 - Droits des réfugiés de l'environnement -

Tout Etat ou toute région accueillera, sur une base temporaire, les réfugiés de l'environnement.

Un Etat ou une région n'expulsera, ni ne refoulera, de quelque manière que ce soit, les réfugiés de l'environnement vers des territoires où leur vie, leur sécurité ou leur santé serait menacée en raison de la catastrophe écologique survenue.

Les Etats d'accueil accorderont aux réfugiés de l'environnement un délai raisonnable, le temps que les effets dangereux de la catastrophe se soient dissipés et que leur retour soit exempt de danger.

Les réfugiés de l'environnement seront traités avec dignité.

Article 3 - Obligations des réfugiés de l'environnement –

Les réfugiés de l'environnement s'abstiendront de toute dégradation de l'environnement d'accueil et le remettront en état. Ils respecteront les lois du pays d'accueil, la population d'accueil et les obligations justifiées qui leur sont imposées.

Article 4 - Institution et composition de la Commission de qualification -

Une Commission de qualification des réfugiés de l'environnement est instituée. Présidée par un membre dirigeant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, elle comprend :

- un représentant de l'Etat (ou des Etats) d'origine des réfugiés,
- un représentant de l'Etat (ou des Etats) d'accueil des réfugiés,
- un représentant du H.C.R.,
- un représentant du Secrétaire Général des Nations Unies,
- un représentant du C.I.C.R.,
- un représentant du P.N.U.E., et
- trois représentants de la communauté internationale, soit des personnes choisies pour leurs mérites et capacités propres, qui ne soient pas nationaux des Etats concernés par la situation discutée,
(- un représentant de l'O.M.S.).

La Commission doit se prononcer dans les quinze jours suivant le dépôt de la requête.

La Commission vote pour décider de la reconnaissance de la qualité de réfugiés de l'environnement à tel groupe de population. En cas de partage égal des voix, le Président a voix prépondérante.

Les séances de la Commission sont publiques, ainsi que ses décisions, à l'exception des délibérations.

Article 5 - Saisine de la Commission de qualification.

La Commission de qualification des réfugiés de l'environnement se réunit, dans les plus brefs délais, à la demande de son Président, chaque fois qu'une situation l'exige.

L'Assemblée Générale des Nations Unies peut saisir la Commission d'une situation.

Un groupe de personnes concernées peut saisir la Commission.

Un groupe de trois Etats peut aussi saisir la Commission.

La Commission a compétence pour accorder la qualité de réfugiés de l'environnement à tout groupe de personnes relevant de l'article 1.

La Commission décide, dans chaque cas, de la cessation du statut de réfugiés de l'environnement.

Article 6 - Effets de la qualification -

Les réfugiés de l'environnement bénéficieront d'une protection particulière. Les personnes auxquelles la qualité de réfugiés de l'environnement n'a pas été accordée devront suivre les directives de leur Etat de nationalité.

La décision de la Commission de qualification est sans appel, sous réserve des dispositions de l'article 11. La survenance de faits nouveaux peut, néanmoins, justifier une nouvelle délibération.

Article 7 - Obligations des Etats -

Les personnes reconnues réfugiées de l'environnement bénéficieront de la protection et de l'assistance du H.C.R. et/ou du C.I.C.R.

Les Etats accueillant sur leur territoire des réfugiés de l'environnement pourront bénéficier d'une aide particulière de la communauté internationale.

Les Etats et les organisations concernées collaboreront dans un esprit solidaire. Ils décideront ensemble du rapatriement des réfugiés de l'environnement et des moyens requis à cette fin.

L'Etat de nationalité de réfugiés de l'environnement ne peut s'opposer à leur retour.

Article 8 - Financement -

La Commission de qualification des réfugiés de l'environnement sera financée sur le budget général de l'Organisation des Nations Unies. Les opérations en faveur des réfugiés de l'environnement seront financées par les organisations les menant.

A la fin de chaque année, ces organisations se réuniront afin d'évaluer les dépenses respectivement engagées pour les réfugiés de l'environnement. Elles estimeront les fonds respectivement perçus à cette fin ainsi que les dépenses prévues et engagées. Si un déséquilibre financier important survenait entre les deux organisations,

l'Assemblée Générale des Nations Unies pourrait ordonner un reversement d'une organisation à l'autre.

Le H.C.R. et le C.I.C.R. sont habilités à recevoir les contributions des Etats et des Organisations Internationales, des dons en espèces d'individus et de groupes d'individus, les legs en argent d'individus, et des dons en nature d'entreprises commerciales.

Le financement des opérations au bénéfice des réfugiés de l'environnement apparaîtra dans les budgets respectifs du H.C.R. et du C.I.C.R.

Article 9 - Rapports des Etats -

Les Etats ayant généré des réfugiés de l'environnement devront, avec l'aide le cas échéant de l'organisation compétente, établir un rapport succinct des faits survenus. Ce rapport devra évaluer le nombre des réfugiés de l'environnement, les causes de leur déplacement, les conséquences de la catastrophe survenue, les travaux de remise en état engagés et les perspectives de rapatriement.

Les Etats ayant accueilli des réfugiés de l'environnement devront établir un rapport succinct de la situation sur leur territoire. Ce rapport devra comprendre une évaluation du nombre des réfugiés accueillis, les lieux où ils sont accueillis, les maux particuliers dont ils souffrent, les problèmes survenus, un bilan de l'intervention de l'organisation compétente et les perspectives de rapatriement.

Ces rapports seront transmis à la Commission de qualification qui en transmettra copie au H.C.R.

Article 10 - Rapport annuel du H.C.R. -

Le H.C.R. présente à l'Assemblée Générale des Nations Unies un rapport annuel de son activité en faveur des réfugiés de l'environnement. Ce rapport précise les bénéficiaires des actions entreprises, en cours et terminées. Il indique les sommes dépensées et leur couverture, ainsi que la répartition des compétences et des finances opérée avec le C.I.C.R.

Article 11 - Règlement des différends -

Tout Etat partie à la Convention a intérêt au respect de la Convention par tout autre Etat partie.

La Cour Internationale de Justice peut être saisie pour tout différend relatif à l'interprétation des dispositions de la Convention

La Commission de qualification est compétente pour tout différend relatif à la mise en oeuvre de la Convention. La Commission peut poser à la Cour Internationale de Justice toute question qu'elle jugera utile, dans le cadre de l'article 96 de la Charte des Nations Unies.

Article 12 - Dispositions finales -

Le Secrétaire général des Nations Unies est dépositaire de la Convention qui entrera en vigueur un mois après le dépôt du dixième instrument de ratification.

Tout Etat peut devenir partie à la Convention.

Tout Etat peut dénoncer la Convention: il doit indiquer au Secrétaire Général des Nations Unies les motifs de son retrait qui prendra effet un an après sa notification. Un Etat ne peut dénoncer la Convention s'il est engagé dans un litige à son propos, ni si une situation de réfugiés existe sur son territoire.