



## Se protéger de conditions climatiques hostiles : le droit européen de l'asile et les défis des déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes environnementales

Numéro 4 - Avril 2011



Vikram Kolmannskog<sup>1</sup>

Selon le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), le changement climatique dû à l'activité humaine s'accélère et a déjà d'importantes conséquences sur l'environnement et les vies humaines<sup>2</sup>. Il touche l'Europe et ses régions voisines, mais c'est surtout l'Afrique qui figure parmi les régions les plus exposées et les plus vulnérables. De nombreux chercheurs et institutions internationales estiment

que le changement climatique risque fort d'entraîner d'« importants déplacements forcés »<sup>3</sup> au fil du temps. Il est dès lors particulièrement pertinent de se demander dans quelle mesure les déplacés environnementaux sont protégés par les instruments juridiques en vigueur, et ce qui peut être fait pour améliorer leur protection. Cet article examinera d'abord brièvement dans quelle mesure un déplacement de population peut être généré par le changement climatique, avant de se pencher sur la question de la protection et d'examiner le droit et la pratique européens en la matière – notamment la Convention de Genève de 1951 et le régime d'asile européen commun.

1 Vikram Kolmannskog est diplômé en droit (LLM, Oslo ; LLM Droits de l'homme avec mention, LES) et en Sciences humaines (Histoire des idées, religion et psychologie ; *Candus magisteri* en Espagnol). Il a travaillé abondamment sur le changement climatique et les migrations forcées, d'abord en tant que conseiller juridique au sein du Conseil norvégien pour les réfugiés, et actuellement en tant que chercheur et consultant indépendant. Voir son site internet : [www.vikramkolmannskog.no](http://www.vikramkolmannskog.no).

2 IPCC, *The Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007.

3 HODGKINSON, D., BURTON, T., ANDERSON, H., et YOUNG, L., « Copenhagen, Climate Change "Refugees" and the need for a Global Agreement », *Public Policy*, Vol. 4, n°2, 2009, p. 159.



## Changement climatique et déplacements

Si les populations se déplacent pour un ensemble complexe de raisons, on peut néanmoins constater que le changement climatique tend de plus en plus à être considéré comme un facteur aggravant ce risque<sup>4</sup>. Le lien avec la mobilité humaine est indirect : le changement climatique en tant que tel ne déclenche pas les migrations, mais ses effets peuvent inciter les populations à se déplacer. Les migrations volontaires peuvent constituer des manières d'y faire face ou de s'adapter, mais le changement climatique contribue également au déplacement forcé en tant que stratégie de survie.

La mutation de certains risques naturels est un des effets du changement climatique qui peut entraîner un déplacement<sup>5</sup>. Ces risques, associés à une certaine vulnérabilité humaine, peuvent entraîner des catastrophes soudaines, comme des inondations, ou plus continues, comme des sécheresses. Ces catastrophes naturelles peuvent être considérées comme des catastrophes climatiques, dans la mesure où leur fréquence, leur intensité, leur déclenchement et/ou leur localisation peuvent être influencés par le changement climatique. La tendance générale montre que le nombre de catastrophes naturelles enregistrées a doublé au cours des deux dernières décennies, passant d'environ 200 à plus de 400 par an<sup>6</sup>. La plupart d'entre elles sont liées au climat. D'après le Coordinateur des opérations de secours d'urgence des Nations unies, il pourrait s'agir de la « nouvelle norme »<sup>7</sup>.

4 Pour des études de cas empiriques, voir le projet EACH-FOR, disponible sur <http://www.each-for.eu/index.php?module=main> (consulté le 12 avril 2011).

5 IPCC, *op. cit.*

6 Voir la base de données du Centre de recherches sur l'épidémiologie des catastrophes naturelles (CERD) sur [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulté le 12 avril 2011).

7 Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et à l'aide d'urgence, Remarques d'ouverture de la Conférence internationale de Dubaï sur l'aide internationale humanitaire et le développement, DIHAD 2008, 8 avril 2008. Disponible sur <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (consulté le 12 avril 2011).

Selon une étude-pilote menée par le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et le Centre d'étude sur les déplacements internes (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), pas moins de 36 millions de personnes ont été déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine en 2008<sup>8</sup>. Parmi elles, plus de 20 millions l'ont été suite aux seules catastrophes naturelles soudaines liées au climat. Il est difficile de quantifier avec précision les déplacements liés au climat, du fait des causes multiples de tout mouvement de population, et de la frontière floue entre les migrations volontaires et les migrations contraintes. Néanmoins, ces chiffres donnent une indication de l'ampleur des déplacements déclenchés par des catastrophes naturelles liées au changement climatique à l'heure actuelle. Les projections concernant le nombre de personnes qui pourraient être déplacées dans le futur sont quant à elles extrêmement variables.

En plus de ces déplacements liés à des catastrophes soudaines ou continues – que l'on pourrait qualifier de « déplacements environnementaux directs » – des populations peuvent aussi se déplacer du fait de conflits liés à ces catastrophes – ce que l'on pourrait appeler des « déplacements environnementaux indirects ». Les difficultés particulières rencontrées par ce dernier groupe de population ne seront pas étudiées ici<sup>9</sup>.

Enfin, tandis que certaines personnes se maintiennent où elles vivent du fait de leurs capacités de résistance, d'autres peuvent se voir forcées à rester, parce que leurs ressources ne leur permettent pas de se déplacer<sup>10</sup>. Si le déplacement entraîne des besoins particuliers, il est également important de développer une approche permettant d'inclure l'ensemble des personnes affectées.

8 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), IDMC/NRC, *Monitoring displacement in the context of climate change*, Genève, 2009.

9 Sur ce point, voir V. KOLMANSKOG, « The point of no return », *Refugee watch*, Vol. 34, p. 27-42, 2009.

10 R. BLACK *et al.*, « Demographics and climate change: future trends and their policy implications for migration ». Working paper, University of Sussex, Brighton.

Tous les pays seront touchés par le changement climatique. Cependant, certaines régions y sont plus immédiatement et plus particulièrement exposées, comme les petits États insulaires en voie de développement, l’Afrique, les grands deltas, et les régions polaires<sup>11</sup>. La plupart des déplacements environnementaux est temporaire et dépend de l’effectivité de la reconstruction et du redressement de la région, mais certaines de ces migrations peuvent devenir permanentes. L’essentiel de ces mouvements est en général interne et régional, mais on peut également assister à des déplacements sur de plus grandes distances. Tandis que les personnes déplacées internes sont clairement couvertes par les principes directeurs sur le déplacement interne<sup>12</sup> de 1998, la situation juridique des personnes déplacées au-delà des frontières est moins claire<sup>13</sup>.

“ (...) du point de vue de la protection et dans une approche centrée sur les victimes de ces déplacements, il n’existe en principe aucune raison de distinguer entre les déplacements environnementaux liés au changement climatique et les autres.

Cet article s’intéressera principalement aux personnes forcées de traverser les frontières internationales – ou qui, se trouvant en exil, ne peuvent revenir dans leur pays d’origine –

11 IPCC, *op. cit.*

12 Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Principes directeurs sur le déplacement interne*, 22 juillet 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.

13 Voir notamment Informal Group on Migration/Displacement and Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee (IASC), « Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected? » Working paper, 31 octobre 2008, p. 1.

principalement à cause de catastrophes naturelles soudaines ou continues. Pour des raisons pratiques, le terme générique de « personnes déplacées pour des raisons environnementales » (PDE) sera utilisé pour désigner ce groupe de personnes. Il inclut également les personnes déplacées par des catastrophes naturelles non liées, ou moins liées au changement climatique. Que la fuite soit due à un tremblement de terre, à un tsunami ou un cyclone, les conséquences sont souvent les mêmes, à savoir un déplacement temporaire ou permanent, avec des besoins de protection particuliers. Une distinction des déplacements liés au changement climatique peut se justifier s’il s’agit de consacrer ce phénomène comme une cause importante de déplacements, de dégager une responsabilité plus large dans les déplacements, ou de mettre en avant la nécessité de financer la lutte contre le changement climatique. En revanche, du point de vue de la protection et dans une approche centrée sur les victimes de ces déplacements, il n’existe en principe aucune raison de distinguer entre les déplacements environnementaux liés au changement climatique et les autres<sup>14</sup>.

## La protection des réfugiés

Dans l’article 2(c) de la directive sur la qualification<sup>15</sup>, l’Union européenne (UE) reprend la définition de réfugié donnée par la Convention de Genève de 1951 telle que modifiée par le Protocole de 1967. D’après l’article 1(a) de la Convention, un réfugié est une personne qui « craignant avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se

14 W. KÄLIN, « Conceptualising climate-change induced displacement », in J. McADAM (éd.), *Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives*. Hart publishing, 2010, p. 85. Il s’agissait également d’une des conclusions de la table ronde organisée par le HCR à Bellagio du 22 au 25 février 2011.

15 Directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Voir également les articles 9 et 10.

trouve hors du pays dont elle a la nationalité (...) et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

“ Ni le changement climatique, ni les catastrophes naturelles ne sont mentionnés explicitement dans la Convention. ”

Ni le changement climatique, ni les catastrophes naturelles ne sont mentionnés explicitement dans la Convention. Plusieurs juridictions nationales ont estimé que celle-ci ne s'appliquait pas aux déplacements environnementaux en général<sup>16</sup>. Dans l'un des cas, l'autorité d'appel d'attribution du statut de réfugié de Nouvelle-Zélande explique qu'« il ne s'agit pas d'une affaire où les requérants peuvent être considérés comme soumis à un risque de subir des dommages du fait de persécutions liées à ces cinq critères »<sup>17</sup>.

Certains militants ont suggéré d'amender la Convention. Néanmoins, les critiques – y compris le HCR – ont souligné que cela pouvait entraîner le risque d'une renégociation de la Convention dans son intégralité, ce qui, dans la situation politique actuelle, risquerait de saper le régime de protection des réfugiés lui-même<sup>18</sup>. Par ailleurs, les concepts et mécanismes de la Convention de 1951 pourraient ne pas être appropriés. Il est en effet problématique

16 Voir par exemple *Canada (Attorney General) v. Ward* (1993) 2 SCR 689, 732 ; *Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs* (1997) HCA 4, (1997) 190 CLR 225 ; *Minister for Immigration v. Haji Ibrahim* (2000) HCA 55 ; 204 CLR 1, § 140, cité dans J. McADAM « Climate change displacement and international law: complementary protection standards », intervention à la table ronde sur le changement climatique et les déplacements organisée à Bellagio par le HCR, 22-25 février 2011 (article publié prochainement sur [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)).

17 Refugee Appeal No 72189/2000, RSAA (17 août 2000) §13, cité dans J. McADAM, *op. cit.*

18 Voir par exemple HCR, *Climate change, natural disasters, and human displacement : a UNHCR perspective*, Genève, 2009, et V. KOLMANNKOG, *Future floods of refugees*, NRC, Oslo, 2008.

de parler de persécution au sens traditionnel du terme au sujet du changement climatique lié aux activités humaines. À supposer que l'on puisse, les grands pays pollueurs – et non les gouvernements des pays d'origine – apparaîtraient comme les persécuteurs. Malgré tout, un certain nombre de personnes déplacées sont susceptibles de rechercher une protection dans ces mêmes pays. Comme l'écrit Jane McAdam, ceci constituerait « un renversement complet du paradigme traditionnel des réfugiés »<sup>19</sup>. Étant donné qu'il est également peu probable qu'il y ait aujourd'hui une volonté politique pour établir un nouveau cadre effectif et complet instaurant des droits solides et clairs pour les personnes déplacées, il convient de se demander quelles sont les possibilités restantes pour protéger ces personnes<sup>20</sup>.

L'auteur de cet article a plaidé, dans d'autres publications, pour une interprétation dynamique et contextualisée du droit existant<sup>21</sup>. Au cours de ses soixante ans d'histoire, la Convention de Genève a en effet su faire preuve de flexibilité et rester pertinente. Ainsi, alors que les persécutions liées au genre n'avaient pas été prises en compte par les rédacteurs de la Convention, les lectures féministes du droit sont parvenues à soutenir une interprétation qui tienne compte de la dimension du genre. De la même manière, il serait hâtif de considérer que les PDE ne sont en aucun cas couvertes par la définition de réfugié.

Selon le paragraphe 39 du *Guide du HCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, « les mots "craignant avec

19 J. McADAM, *op. cit.*

20 Pour une critique approfondie de l'approche par la convention, voir J. McADAM, « Articles swimming against the tide : why a climate change displacement treaty is not the answer », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, n°1, 2011, p. 2-27.

21 Voir notamment V. KOLMANNKOG, « Climates of displacement », *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 26, n°4, p. 302-320, 2008 ; V. KOLMANNKOG et F. MYRSTAD, « Environmental Displacement in European Asylum Law », *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, p. 313-326, 2009 ; V. KOLMANNKOG et L. TREBBI, « Climate change, natural disasters and displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps », *International Review of the Red Cross*, n°879, 2010.

raison d'être persécutée" – pour les différents motifs indiqués dans la définition – [...] écartent par exemple les victimes de famine ou de catastrophes naturelles, à moins que de surcroît ces victimes ne craignent avec raison d'être persécutées pour l'un des motifs prévus. Cependant, ces autres causes peuvent ne pas demeurer tout à fait étrangères au processus de détermination de la qualité de réfugié, car il convient de tenir compte de toutes les circonstances pour se faire une idée exacte de la situation de celui qui demande le statut de réfugié ». Il existe souvent plusieurs raisons permettant d'expliquer la migration d'un individu, et il est possible que des réfugiés au sens de la Convention fuient dans un contexte de catastrophe, alors que la crainte avec raison d'être persécuté existe indépendamment de celui-ci<sup>22</sup>.

De plus, des violations sérieuses ou systématiques des droits de l'homme sont en principe considérées comme équivalentes à des persécutions<sup>23</sup>. L'expérience montre que les situations de catastrophes naturelles sont propices à de telles atteintes. Par exemple, la reconnaissance d'aspects liés aux droits de l'homme, aux discriminations, à la persécution dans un contexte de catastrophe naturelle, notamment suite au tsunami de 2004 en Asie, a conduit à l'élaboration des lignes directrices du Comité permanent inter-agences des Nations unies (IASC) sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles<sup>24</sup>. Certains groupes de personnes sont d'emblée plus vulnérables et exposés à de telles catastrophes. Ainsi, les dissidents politiques, des groupes sociaux spécifiques comme les veuves et certains groupes ethniques peuvent être marginalisés et forcés à vivre dans des zones plus exposées aux risques. Ils pourraient

.....

22 Voir V. KOLMANNKOG, « Climates of displacement » (*op. cit.*), et « The point of no return » (*op. cit.*).

23 HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, janvier 1992. Disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html> (consulté le 12 avril 2011).

24 IASC, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, 2006. Brookings Bern Project on Internal Displacement.

par conséquent recevoir moins de protection et d'assistance pendant et après une catastrophe naturelle. De la même manière que pour le genre, l'exigence d'un lien avec la Convention pourrait être satisfaite dès lors qu'un manque de protection de la part de l'État est lié à l'un des cinq motifs (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social, opinion politique). On peut ainsi concevoir la persécution et le manque de protection comme un *continuum*, de sorte qu'un certain manque de protection peut apparaître dans des circonstances extrêmes comme une persécution en soi. Une telle conception s'inscrit parfaitement dans la tendance à l'augmentation des obligations positives que l'on observe en matière de droits de l'homme. Au minimum, la Convention de 1951 sera applicable aux cas dans lesquels les populations fuient parce que leur gouvernement a consciemment retenu ou fait obstacle à l'assistance dans le but de les sanctionner ou de les marginaliser sur la base d'un des cinq motifs évoqués. Ce point a été clarifié par le HCR<sup>25</sup>, et récemment confirmé lors de la réunion d'experts qu'il a organisée sur le changement climatique et les déplacements en février 2011 à Bellagio. Il s'agirait des cas dans lesquels, pour reprendre l'expression de l'autorité néo-zélandaise, « les requérants peuvent être considérés comme soumis à un risque de subir des dommages du fait de persécutions liées à ces cinq critères ».

Des cas de « persécutions environnementales » peuvent également se présenter, par exemple lorsqu'un gouvernement provoque une famine en réduisant l'approvisionnement en eau, en empoisonnant celle-ci, ou en détruisant des récoltes<sup>26</sup>. Cela a également été confirmé à la table

25 HCR, *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, 2009.

26 *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Centre for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communication n° 155/96, ACHPR/COMM/A044/1, 7 mai 2002. On peut aussi citer l'exemple de la persécution des Arabes Marsh en Irak. En réponse à un soulèvement chiite manqué, Saddam Hussein détourna le Tigre et l'Euphrate, transformant les terres humides en désert, afin d'éliminer les sources de nourriture dont disposaient les Arabes Marsh. Voir également J. COOPER, « Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition », *NYU Environmental Law Journal* n°480, 1998 ; J. McADAM, *op. cit.*, 2011.

ronde de Bellagio. À première vue, il s'agit là de catastrophes d'origine anthropique, qui diffèrent des déplacements environnementaux qui nous ont intéressés jusqu'ici. Néanmoins, il est important de rappeler qu'il existe dans toute catastrophe « naturelle » des facteurs humains, dans la création de vulnérabilités humaines et, dans le cas des catastrophes liées au climat, dans la provocation des changements climatiques. Les gouvernements peuvent accroître ces vulnérabilités de manière intentionnelle, et ainsi contribuer aux destructions et catastrophes naturelles.

En somme, la Convention de 1951 permet de prendre en charge certains cas de déplacements environnementaux, mais de nombreuses PDE risquent malgré tout de rester hors de sa portée.

## Une protection temporaire

La possibilité d'octroyer une protection temporaire dans les cas d'« afflux massif » est instaurée par la directive de l'UE sur la protection temporaire<sup>27</sup>. Les minutes officielles des négociations préalables à l'adoption de cette directive révèlent que la délégation finlandaise n'a pas réussi à y inclure les PDE<sup>28</sup>. L'auteur de cet article et Finn Myrstad ont soutenu que la protection temporaire pouvait, malgré tout, être appliquée à leur situation<sup>29</sup>. Premièrement, l'article 2(c) de la directive ne contient aucune liste exhaustive des personnes protégées (cf. « en particulier »). Deuxièmement, des violations généralisées des droits de l'homme – une situation explicitement mentionnée dans la directive – ont souvent lieu pendant ou après une catastrophe naturelle. Troisièmement, il a été décidé que le terme d'« afflux massif » devait être

27 Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

28 Conseil de l'Union européenne, *Outcome of proceedings*. 6128/01. Disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st06/06128en1.pdf> (consulté le 12 avril 2011). Cité dans V. KOLMANSKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n°14.

29 V. KOLMANSKOG, F. MYRSTAD, *op. cit.*

défini au cas par cas par le Conseil à la majorité qualifiée. De fait, si une telle majorité décide qu'une catastrophe naturelle peut permettre d'activer les mécanismes prévus par la directive sur la protection temporaire, rien ne l'empêche de le faire. Le défi serait de parvenir à mobiliser la volonté politique pour aboutir à un accord entre les États dans ce sens.

“ La directive européenne et les mécanismes nationaux de protection temporaire peuvent fournir une certaine protection, mais des insuffisances demeurent. ”

Il reste à voir comment la pratique des États membres se développe. À ce jour, la Finlande est le seul État membre de l'UE à accorder une protection temporaire, selon la section 109(1) de la loi sur l'immigration, aux personnes « qui ne peuvent retourner en sécurité dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence, parce qu'il y a eu un déplacement massif de personnes dans le pays ou ses régions voisines à la suite d'un conflit armé, d'une autre situation de violence, ou d'une catastrophe naturelle »<sup>30</sup>. Les travaux préparatoires de ce texte soulignent que la première solution doit être la recherche de protection à l'intérieur du pays et l'aide humanitaire internationale, mais reconnaissent qu'un afflux massif peut se produire et qu'une protection temporaire peut s'avérer nécessaire. Cette disposition n'a néanmoins pas encore été utilisée jusqu'à présent.

30 Utlänningslag 30.4.2004/301. Traduction non officielle par l'auteur. Seules les versions suédoises et finlandaises sont juridiquement contraignantes. Le texte suédois affirme : « Tillfälligt skydd kan ges en utlänning som är i behov av internationellt 4/301skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden ».

La directive européenne et les mécanismes nationaux de protection temporaire peuvent fournir une certaine protection, mais des insuffisances demeurent. Un individu peut encore avoir besoin de protection, même s'il n'arrive pas dans une situation d'« afflux massif ». De plus, ces instruments ne prévoient pas les situations dans lesquelles les personnes ont besoin de rester plus longtemps, ou de manière permanente, dans le pays d'accueil. La reconstruction après une catastrophe naturelle prend souvent plus de temps que la période maximale de trois ans prévue par la directive sur la protection temporaire. Aux États-Unis, dont le système de protection temporaire est différent, les ressortissants du Honduras et du Nicaragua ont reçu une telle protection après le passage du cyclone Mitch en 1998. Certains d'entre eux résident encore dans le pays sur la base d'une protection temporaire, presque dix ans après que la catastrophe s'est produite. À un certain point, des considérations d'ordre humanitaire et compassionnel imposent qu'une résidence de nature plus permanente soit envisagée.

### La protection subsidiaire et l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants

Le régime d'asile européen commun établit également une protection internationale fondée sur des obligations en matière de droits de l'homme. D'après l'article 2(e) de la directive sur la qualification, un demandeur peut recevoir la protection subsidiaire s'il court « un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15 »<sup>31</sup>. Ces atteintes comprennent la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants. Encore une fois, les documents de négociation indiquent la volonté des États d'exclure les PDE<sup>32</sup>, tandis que le Parlement européen, de son côté,

31 Directive 2004/83/CE.

32 Conseil de l'Union européenne, Note de la présidence, 12148/02 (2002). Disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st12/12148en2.pdf> (consulté le 12 avril 2011). Cité dans V. KOLMANNKOG, F. MYRSTAD, *op. cit.*

affirmait qu'elles « avaient également besoin d'une protection »<sup>33</sup>.

“ Il est évident que le changement climatique et les catastrophes naturelles peuvent avoir des conséquences négatives sur les droits de l'homme, même lorsque l'État d'origine veut protéger les individus. ”

Même si les rédacteurs de la directive se sont écartés d'une approche axée sur les droits de l'homme, l'article 15 reste basé sur la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (CEDH). Des indications sur l'interprétation de l'article 15 peuvent par conséquent être trouvées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH). En droit des droits de l'homme, le non-refoulement constitue une interdiction absolue et générale de renvoyer une personne, indépendamment de sa conduite ou de son statut, vers un pays où certains de ses droits risquent d'être violés. La jurisprudence de la Cour EDH est très développée dans ce domaine, et s'articule autour de l'interdiction absolue de la torture et des traitements et peines inhumains ou dégradants (article 3 de la CEDH). Du fait de la place particulière qu'occupe ce droit dans la Convention et la jurisprudence de la Cour, il est fréquent qu'une violation des droits économiques et sociaux (comme le droit à un niveau de vie décent, le droit à la santé, le droit d'être à l'abri de la faim) soit considérée comme une forme de traitement inhumain ou dégradant<sup>34</sup>.

33 Parlement européen, Commission Libertés civiles, justice, et affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de directive du conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, (COM (2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)). Cité dans V. KOLMANNKOG, F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n°23.

34 Les traités et organes de contrôle en matière de droits de l'homme n'ont pas donné la même importance aux droits économiques,

Il est évident que le changement climatique et les catastrophes naturelles peuvent avoir des conséquences négatives sur les droits de l'homme, même lorsque l'État d'origine veut protéger les individus (contrairement aux cas évoqués précédemment)<sup>35</sup>. Le Haut commissariat aux droits de l'homme des Nations unies établit plusieurs liens, par exemple entre l'insécurité alimentaire croissante et le droit d'être à l'abri de la faim, le manque d'eau et le droit d'avoir accès à l'eau potable, l'augmentation du niveau de la mer et les inondations et le droit à un logement convenable<sup>36</sup>.

Une partie de la jurisprudence sur les « traitements inhumains » pourrait soutenir l'idée d'une protection pour les PDE. Le traitement inhumain doit atteindre un « seuil minimum de gravité » et impliquer « une blessure corporelle ou une souffrance physique ou mentale intense »<sup>37</sup>. En outre – et c'est particulièrement important dans le contexte qui nous intéresse ici – un traitement ne doit pas nécessairement être délibéré pour être considéré comme inhumain<sup>38</sup>. La Cour EDH a clairement affirmé que l'évaluation du seuil minimum de gravité est relative et que les conditions peuvent être considérées de manière cumulative : « elle dépend de toutes les circonstances de la cause »<sup>39</sup>. Dans l'affaire *D. contre Royaume-Uni*, la Cour EDH a considéré que renvoyer une personne atteinte du VIH vers Saint-Kitts-et-Nevis constituerait un « traitement inhumain », entre autres en raison du manque de traitements médicaux suffisants,

d'un réseau social, d'un logement, ou d'une quelconque perspective de revenu<sup>40</sup>. Bien que cette interdiction du refoulement sur la base de violations de droits socio-économiques soit plutôt exceptionnelle dans la jurisprudence de la Cour, l'arrêt a tout de même du poids. De la même manière, on pourrait considérer que les personnes particulièrement vulnérables devraient être protégées contre le renvoi vers des régions affectées par des catastrophes majeures. Dans de tels cas, les logements et les infrastructures vitales sont souvent détruits ou endommagés, entravant la fourniture de services de base tels que l'eau potable, la nourriture ou l'électricité. La volonté politique de ne pas ouvrir trop grandes les portes de l'asile impose néanmoins que tout demandeur devrait continuer à démontrer l'existence d'un risque individuel<sup>41</sup>.

Même si elle envisage une telle protection de manière discrétionnaire et seulement en raison de « conditions humanitaires sérieuses » plutôt que comme une obligation de protection subsidiaire, une circulaire britannique relative à l'asile explique qu'« il peut y avoir des cas extrêmes (même si ces cas sont vraisemblablement rares) où une personne pourrait faire face à des conditions de vie tellement difficiles si elle était renvoyée – par exemple l'absence d'eau, de nourriture, d'un abri – que son renvoi pourrait violer les obligations du Royaume-Uni sous l'angle de l'article 3 »<sup>42</sup>.

---

sociaux et culturels qu'aux droits civils et politiques. Ceci a donné lieu à l'approche « intégrée » ou « holistique », qui considère que les droits civils et politiques intègrent des éléments socio-économiques. Voir V. MANTOUVALOU, « Work and Private Life: *Sdabras and Dziautas v. Lithuania* », *European Law Review* 573, 2005; et « *Airey v. Ireland* (1979–80) », EHRR 305, §26; tous les deux cités dans J. McADAM, « Climate change displacement and international law: complementary protection standards » (*op. cit.*).

35 S. HUMPHREY (éd.), *Human Rights and Climate Change*, Oxford University Press, 2010.

36 UN Doc A/HRC/10/61 (n 14) Annexe.

37 *Pretty v. the UK* (2002) 35 EHRR 1, § 52; *Ireland v. the UK* (1979–80) 2 EHRR 25, § 167.

38 *Labita v. Italy* (2008) 46 EHRR 1228, §120, cité dans J. McADAM, *op. cit.*

39 *N. v. the UK* (2008), EHRR 453, §29.

40 CEDH, *D. c. Royaume-Uni* (n° 30240/96), arrêt du 2 mai 1997.

41 Le considérant 26 de la directive sur la qualification, proposé par l'Allemagne, précise que « les risques auxquels la population d'un pays ou une partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en eux-mêmes des menaces individuelles à qualifier d'atteintes graves ». Cité dans V. KOLMANNKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n° 31. Ce qualificatif est d'autant plus probable à la lumière de l'idée selon laquelle l'Europe risque d'être submergée par les réfugiés climatiques.

42 United Kingdom Border Agency, *Asylum Policy Brief: Discretionary Leave*. Disponible sur <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/discretionaryleave.pdf?view=Binary> (consulté le 12 avril 2011).

Il pourrait y avoir une dynamique intéressante entre le développement du droit national et la pratique et la jurisprudence de la Cour EDH pour déterminer comment l'article 3 peut s'appliquer aux cas de déplacements environnementaux. Comme en droit des réfugiés, on pourrait imaginer une interprétation contextualisée et dynamique des droits de l'homme. Une telle lecture est en accord avec l'« interprétation évolutive » de la Cour EDH<sup>43</sup>. Elle est également soutenue par la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans un rapport récent, elle encourage les États membres à « interpréter et appliquer l'obligation de non-refoulement sous l'angle des articles 2 et 3 de la Convention de manière à octroyer une protection complémentaire ou temporaire aux migrants environnementaux »<sup>44</sup>.

“ À ce jour, seules la Finlande et la Suède accordent explicitement une protection aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays du fait d'une catastrophe environnementale. ”

À ce jour, seules la Finlande et la Suède accordent explicitement une protection aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays du fait d'une catastrophe environnementale. Elles ne considèrent pas qu'il s'agit d'une de leurs obligations européennes. Une modification de la loi finlandaise sur l'immigration récemment proposée estime que la situation des PDE devrait

43 Voir notamment l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* (n°5856/72), 25 avril 1978.

44 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Comité sur les migrations, les réfugiés et la population, *Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge*, COE Doc 11785, 23 décembre 2008.

être régulée par un nouveau paragraphe 88a sur la « protection humanitaire », de manière à ce que le paragraphe 88 sur la « protection alternative » reflète plus précisément la directive européenne sur la qualification<sup>45</sup>. Les personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays du fait d'une catastrophe environnementale doivent être éligibles à la protection humanitaire. La mise en place de cette disposition – non discrétionnaire – vise principalement à distinguer la protection octroyée aux PDE de celle dont bénéficient les personnes visées par les dispositions de la directive sur la qualification.

La loi suédoise sur l'immigration traite des PDE dans une disposition qui est dans l'ensemble adaptée de l'article 15 de la directive sur la qualification<sup>46</sup>. La section 2 du chapitre 4 inclut dans la catégorie « autres personnes ayant besoin d'une protection » les personnes qui « ne peuvent revenir dans leur pays d'origine en raison d'une catastrophe environnementale »<sup>47</sup>. Les travaux préparatoires de ce texte soulignent que les catastrophes entraînent en principe un besoin temporaire de protection, et que seules les catastrophes soudaines sont considérées comme des « catastrophes environnementales »<sup>48</sup>. De plus, étant donné qu'il s'agit d'une protection de substitution, il est indispensable qu'il n'y ait aucune possibilité de protection à l'intérieur du pays d'origine où le demandeur pourrait se rendre en toute sécurité<sup>49</sup>. À ce jour, la disposition n'a pas encore été appliquée, mais des mesures

45 Förvaltningsutskottets betänkande 26/2008 rd, Ogranskad version 1.0 FvUB 26/2008 rd - RP 166/2007 rd, Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den. Disponible sur [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/fvub\\_26\\_2008\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/fvub_26_2008_p.shtml). Cité dans v. KOLMANNKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n°36. Voir également la loi finlandaise sur l'immigration, Utlänningslag 30.4.2004/301.

46 Utlänningslag 29.9.2005/716.

47 Traduction non officielle par l'auteur. Le texte suédois est le suivant : « Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon [...] 3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof ».

48 SOU 1995:75 p. 147.

49 Prop. 1996/97:25 p. 100-101.

à mettre en œuvre en cas d'afflux massif sont également prévues : une possibilité de restreindre l'application de la loi si la capacité d'accueil de la Suède est surchargée a ainsi été introduite. Néanmoins, cette restriction ne devrait avoir lieu que dans une « situation extrême », puisqu'il faudrait d'abord chercher à résoudre le problème à travers la coopération internationale – la coopération européenne est en particulier évoquée<sup>50</sup>.

En général, les lois sur la protection subsidiaire ou complémentaire sont largement construites autour du concept de retour. Finn Kälin et l'auteur de cet article ont proposé d'établir une mesure des besoins de protection sur la base d'une évaluation du caractère possible et raisonnable d'un éventuel retour dans un pays donné<sup>51</sup>. Dans les cas de catastrophes de longue durée, il ne s'agirait pas tant de s'interroger sur les motifs initiaux de l'exil que de se demander si la dégradation progressive de la situation a atteint un point tel que les personnes ne pourraient être renvoyées. Certaines dispositions, comme en Suède, excluent explicitement de tels cas mais, en principe, ils peuvent aussi être inclus. Chaque cas impliquerait un examen concret des circonstances particulières, de la même manière que les demandes d'asile sont traitées à l'heure actuelle.

## Le principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement peut fournir, au minimum, une forme de protection de base. L'article 33(1) de la Convention de Genève affirme ainsi une interdiction d'expulser ou de renvoyer (refouler) « de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Comme nous l'avons

50 *Ibid.*, p. 102-103.

51 Voir V. KOLMANNSSKOG, « Climates of Displacement », *op. cit.*, 2008 et « The point of no-return », *op. cit.*, 2009 ; ainsi que W. KÄLIN, *op. cit.*

déjà mentionné, ce principe fondamental a des équivalents en matière de droits de l'homme. L'article 21 de la directive sur la qualification traite ainsi du non-refoulement en référence à *toutes* les « obligations internationales ». Dans la mesure où le non-refoulement interdit uniquement de renvoyer les individus dans certains cas et n'oblige pas à leur accorder un statut particulier, ces personnes risquent d'être laissées dans une situation juridique floue.

Le principe de non-refoulement fondé sur l'article 3 de la Convention EDH pourrait fournir une protection contre le retour même dans des cas où l'article 15 de la directive qualification ne fournit pas un statut de protection. De plus, l'article 15 ne prévoit pas de protection contre toutes les violations du droit à la vie. Il protège simplement contre la peine de mort, l'exécution, et la violence aveugle, et ne peut de ce fait pas être directement applicable aux PDE. Néanmoins, la Cour EDH a confirmé que le non-refoulement s'applique aussi à l'article 2, et au droit à la vie en général. Le Bureau du Haut commissaire aux droits de l'homme des Nations unies fait en outre le lien entre les événements météorologiques extrêmes et le droit à la vie<sup>52</sup>. Un lien entre le droit à un environnement sain et le droit à la vie a également été établi, aussi bien par la Cour internationale de justice<sup>53</sup> que par la Cour EDH<sup>54</sup>. Dans l'arrêt *Budayeva et autres contre Russie*, la Cour EDH constate ainsi une violation du droit à la vie, parce que les autorités n'ont pas agi de manière appropriée pour prévenir un glissement de terrain<sup>55</sup>. Cela pourrait permettre de plaider en faveur d'un non-refoulement dans des situations où l'État ne protège pas des dommages

52 UN Doc A/HRC/10/61 (n 14) Annexe.

53 Cour internationale de justice, *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* 1997 ICJ 92 (Opinion séparée du juge Weeramantry), §A(b).

54 Voir *Önerlydiz v. Turkey* (n° 48939/99) 30 novembre 2004, et les autres cas analysés dans L.G. LOUCAIDES, « Environmental protection through the jurisprudence of the European Convention of Human Rights », in L.G. LOUCAIDES, *The European Convention on Human Rights: Collected Essays*, Martinus Nijhoff, 2007, p. 169.

55 *Budayeva et autres c. Russie* (n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02), 30 mars 2008.

environnementaux. Enfin, le non-refoulement pourrait également être interprété dans le sens d'une interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle court un tel risque, indépendamment de la volonté gouvernementale de la protéger. Toutefois, il n'existe à l'heure actuelle aucun arrêt dans lequel un constat de violation du principe de non-refoulement se fonderait uniquement sur l'article 2. L'article est généralement soulevé de manière conjointe avec l'article 3, et si une violation de ce dernier est constatée, l'analyse sous l'angle de l'article 2 est généralement laissée de côté<sup>56</sup>. On pourrait cependant voir cette jurisprudence évoluer au fil du temps. De plus, les pays pourraient sans doute appliquer le principe de non-refoulement du droit des réfugiés (qui inclut la protection de la vie) par analogie. Là encore, on pourrait assister à une dynamique intéressante entre le développement de la pratique et du droit nationaux, et la jurisprudence de la Cour EDH.

Il existe quelques exemples d'application du principe de non-refoulement, ou de principes similaires, de nature moins contraignante et plus discrétionnaire, dans des situations de catastrophes naturelles. Par exemple, « l'appel du HCR à une suspension des renvois vers les régions dévastées par le tsunami de 2004, bien qu'il n'ait pas été fondé sur des obligations juridiques, a été bien respecté »<sup>57</sup>.

## L'autorisation de séjour discrétionnaire

Dans des cas moins extrêmes, les États européens pourraient, de manière souveraine et discrétionnaire, accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires. Les implications d'un tel statut en termes de droits varient d'un pays à l'autre. On trouve de telles pratiques à la fois chez les États européens membres de l'UE et les autres. Le paragraphe 38(2)c de la nouvelle loi norvégienne

56 *Z et T c. Royaume-Uni*, (n° 27034/05), 28 février 2006, ainsi que les autres cas cités dans J. McADAM, *op. cit.*, 2011.

57 ExCom, « Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection », *Refugee Survey Quarterly* Vol. 25, n°1, 2005. Cité dans V. KOLMANNKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*

sur l'immigration traite de l'asile humanitaire. Il dispose que les aspects sociaux et humanitaires de la situation de retour peuvent être des motifs pour octroyer des permis de séjour. Dans les travaux préparatoires, qui ont généralement une grande importance dans la jurisprudence norvégienne, le ministère de l'immigration reconnaît la nécessité de pouvoir accorder (éventuellement de manière temporaire) des permis de séjour aux demandeurs originaires de régions affectées par une crise humanitaire, par exemple une catastrophe naturelle<sup>58</sup>. D'après Kälin, même si la loi suisse sur l'asile ne mentionne pas explicitement les catastrophes naturelles, la législation sur la protection temporaire et subsidiaire peut être interprétée de manière à prendre en compte les PDE<sup>59</sup>.

“ Que des cas de protection soient traités par des procédures plus arbitraires est évidemment le danger inhérent à toutes les dispositions prévoyant un permis de séjour sur une base discrétionnaire. ”

Comme nous l'avons déjà évoqué, le Royaume-Uni s'ouvre également à une telle protection. Il est toutefois inquiétant d'observer que ce pays tente d'éviter que la privation socio-économique puisse constituer un « traitement inhumain ou dégradant », en distinguant entre la protection subsidiaire découlant de l'article 3 et la « non-protection » découlant de l'autorisation

58 Odelstingsproposisjon 75, 2006-2007 7.6.3.3. p. 157, en référence au § 38(2) c). Cité dans V. KOLMANNKOG et F. MYRSTAD, *op. cit.*, note n°48.

59 W. KÄLIN, *op. cit.*, p. 100. Il s'agissait également de sa conclusion d'une discussion interdépartementale organisée par le Ministère suisse des affaires étrangères le 13 janvier 2009.

discrétionnaire de séjour<sup>60</sup>. Que des cas de protection soient traités par des procédures plus arbitraires est évidemment le danger inhérent à toutes les dispositions prévoyant un permis de séjour sur une base discrétionnaire.

Le Danemark a octroyé des permis de séjour humanitaire temporaire basés sur un « critère de survie »<sup>61</sup>, dans des cas particuliers de femmes seules et de familles avec des jeunes enfants, originaires de régions où les conditions de vie sont considérées comme extrêmement difficiles, du fait par exemple d'une famine<sup>62</sup>. De 2001 à 2006, le Danemark appliquait même une présomption selon laquelle les familles avec enfants ne devaient pas être renvoyées en Afghanistan en raison de la sécheresse. Cette pratique fut ajustée, de sorte qu'elle inclut également les personnes sans terres qui venaient de régions où les ressources alimentaires manquaient, et qui se seraient trouvées dans une situation particulièrement vulnérable en cas de retour. Le cas d'Ali Hussein illustre comment ce raisonnement a fonctionné, en pratique, pour un demandeur d'asile.

## Le cas d'Ali Hussein

Ali Hussein était adolescent lorsqu'il fut l'Afghanistan, et arriva au Danemark en 2003<sup>63</sup>. Bien qu'il ait expliqué sa fuite par d'autres raisons, Ali reçut un permis de résidence humanitaire temporaire en raison de la sécheresse dans la province d'Uruzgan dont il était originaire. Lorsqu'ils débattent des déplacements environnementaux,

60 J. McADAM, *op. cit.*

61 Ministère danois sur les réfugiés, les immigrés et l'intégration. *Notat om Integrationsministeriets praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.* 2 septembre 2008, p. 11.

62 Udlændingeloven 24.8.2005/826 § 9 b, 1.

63 L'essentiel de l'information sur cette affaire est tirée d'articles parus dans la presse locale et de blogs, comme par exemple « Søren Sohn. Alis venner. », *Århus Stiftstidende*, 15 février 2008. Disponible sur <http://stiften.dk/skanderborg/alis-venner> ; « Ali Hussein har fået asyl Den afganske flygtning kan nu blive i Ry. asyl-kids » [blog], 24 novembre 2008. Disponible sur <http://www.freewebsite-service.com/asyl-kids/Simpelt%20forum.php?id=3640> (consultés le 12 avril 2011).

les décideurs politiques objectent souvent que jusqu'à présent, les systèmes d'asile n'ont pas été confrontés à la question des PDE et que, par conséquent, il n'y a pas besoin de les y adapter maintenant. Dans les travaux préparatoires norvégiens, ceci est dit plutôt brutalement par le ministère lorsqu'il rejette une suggestion de la direction de l'immigration visant à inclure explicitement ce groupe dans la loi<sup>64</sup>. Néanmoins, le droit et les processus juridiques ne reflètent pas toujours exactement la réalité. Les raisons qu'un demandeur d'asile donne pour justifier sa demande de protection sont naturellement influencées par le type de récits dont il sait qu'ils sont acceptés. Si une personne fuit à la fois une sécheresse et un conflit, elle saura, en règle générale, qu'elle devra insister sur le conflit pour obtenir la protection<sup>65</sup>. Dans le cas d'Ali Hussein, les autorités danoises considérèrent que la sécheresse, plutôt que le conflit et les autres aspects de la situation, jouait un rôle majeur. De plus, le droit et la pratique danois fournissaient la possibilité d'accorder une protection sur cette base. Comme nous l'avons dit, il existe un danger que les questions de protection soient canalisées au sein de processus plus discrétionnaires. L'affaire illustre également comment les catastrophes de longue durée pourraient être incluses, et montre qu'il est plus pertinent de s'intéresser au concept de retour qu'aux raisons initiales de la fuite lorsqu'il est question de protection. Indépendamment des raisons pour lesquelles Ali avait initialement quitté l'Afghanistan et de l'avancée de la sécheresse à ce moment là, les autorités danoises ont considéré qu'il ne devait pas être renvoyé en raison de la sécheresse.

Ali était arrivé illettré, mais put faire des progrès grâce à l'école, et s'intégra dans la communauté locale de Ry. Le 8 novembre 2007, les autorités décidèrent qu'il devait repartir en Afghanistan, puisque la sécheresse était finie. Suite à la pression

64 Odelstingsproposisjon 75, 2006-2007 7.6.3.3. p. 157, à propos du § 38(2) c.

65 À propos de l'Afrique de l'Est, voir V. KOLMANSKOG, « Climate Change, Human Mobility, and Protection: Initial Evidence from Africa », *Refugee Survey Quarterly* n°29, p. 103-119, 2010.

des amis d'Ali, la date limite de son départ volontaire fut reculée. Cette décision de l'expulser fut très critiquée, y compris par des hommes politiques de premier plan. Le 23 janvier 2008, le ministre de l'intégration expliqua que la pratique d'octroi d'un permis de séjour humanitaire aux Afghans originaires de régions affectées par la sécheresse avait changé, de sorte qu'Ali devait y retourner. L'affaire fut portée devant le *Flygtninggenævnet*, l'organe d'appel danois en matière d'immigration.

“ L'affaire d'Ali Hussein est également une illustration de la complexité des causes des migrations et de la faiblesse des mécanismes temporaires et discrétionnaires ”

Le 4 septembre, celui-ci accorda à Ali un permis de résidence permanent sur la base de l'article 7(2) de la loi sur l'immigration, qui porte sur la protection subsidiaire au sens de la directive sur la qualification. Le facteur décisif, cette fois-ci, était qu'Ali appartenait à une minorité qui connaissait des difficultés dans le pays, notamment en raison des Talibans. Si elle montre à quel point le chemin peut être long et tragique pour les demandeurs d'asile en Europe, l'affaire d'Ali Hussein est également une illustration de la complexité des causes des migrations et de la faiblesse des mécanismes temporaires et discrétionnaires pour répondre à de telles situations. Pour finir sur une note plus optimiste, ce cas montre également comment l'opinion publique peut soutenir un demandeur d'asile et influencer avec succès les pratiques politiques et les décisions en matière d'asile, pour le meilleur ou pour le pire.

---

## Conclusion et remarques finales

L'Europe peut construire sa propre jurisprudence et une compréhension adéquate de la notion de réfugié afin d'y inclure certains groupes de PDE. Elle peut accorder une protection temporaire, subsidiaire ou discrétionnaire aux autres PDE. L'Europe dans son ensemble, mais aussi les États européens pris de manière individuelle, peuvent jouer un rôle important dans le développement d'une telle protection. En outre, le développement des migrations de travail légales pourrait donner à certaines personnes la possibilité de choisir de migrer avant qu'elles ne soient déplacées de force, d'apporter une assistance à leur pays d'origine, et fournir à l'Europe une main d'œuvre pour certains types d'emplois – même si ce dernier argument est moins solide en période de récession. Enfin, dans la mesure où il est probable que la plupart des PDE restent au sein de leur pays ou région d'origine, il est important de compléter les stratégies européennes externes et les efforts d'adaptation.

Il est essentiel d'interpréter le droit en fonction des changements permanents de l'environnement dans lequel il est appliqué. Ceci implique une interprétation contextualisée et dynamique. Mais il existe également un risque lorsque le droit est ambigu et discrétionnaire, c'est-à-dire lorsque les décisions sont trop dépendantes du bon vouloir de ceux qui sont chargés de l'interpréter et de l'appliquer. Ceci constitue en particulier un défi dans le domaine du droit de l'immigration, en raison de la volatilité des situations politiques et des changements permanents dans la perception des réfugiés et des immigrés. Par conséquent, on ne peut se contenter d'appliquer des dispositions existantes, floues, et d'octroyer des permis de séjour discrétionnaires pour répondre à l'enjeu des déplacements environnementaux. Il faut clarifier les instruments juridiques existants, voire même en créer de nouveaux. La législation finlandaise et le concept de retour constituent de bons exemples d'une telle démarche, qui pourraient servir de sources d'inspiration. Des initiatives peuvent être prises aux niveaux national, régional (via le régime d'asile européen commun) et international. Au niveau international, le HCR reste l'interlocuteur naturel. L'organisation a récemment invité les États et les experts à la conférence de Bellagio pour discuter des possibilités d'action sur cette question, et le gouvernement norvégien sera l'hôte d'une conférence internationale sur le changement climatique et les déplacements de population en juin 2011.

Le climat politique actuel concernant les demandeurs d'asile en Europe doit être gardé à l'esprit lorsque l'on se demande quelle est la volonté politique d'étendre la protection aux PDE. Les politiques et le sentiment moral influencent également la mise en œuvre du droit et l'accès à la protection. L'Europe a déjà une législation en matière d'asile, mais de nombreux demandeurs d'asile potentiels ne parviennent même pas à déposer une demande en raison des régimes de visa, des forces de sécurité, et des accords de réadmission avec les pays de transit. L'accès risque de devenir encore plus difficile si le nombre de demandeurs d'asile potentiels s'accroît. Il s'agit là d'un problème dépassant le droit. Il s'agit d'un sujet politique brûlant, plus particulièrement dans une période difficile au niveau économique. Il s'agit également d'une question fondamentale de sentiments moraux. Une communication, une information, et une sensibilisation publiques à la question du changement climatique et des déplacements sont nécessaires. Reste à espérer que l'interdépendance et la connectivité qu'illustrent les changements climatiques mondiaux déclenchent de nouvelles formes d'empathie et de solidarité.